

Université Bordeaux Montaigne  
ED 480 École Doctorale Montaigne - Humanités  
UMR 5185 ADESS CNRS

THESE DE DOCTORAT EN GEOGRAPHIE

# **Transferts et appropriations de modèles de développement dans les pays du Sud.**

## **Pour une analyse du (dys)fonctionnement de l'aide**

### **L'exemple de la décentralisation en Haïti et à Madagascar**

Présentée et soutenue publiquement le 12 janvier 2016 par

**Angeline Chartier**

Sous la direction d'Isabelle Sacareau et Véronique André-Lamat

Membres du jury :

- Isabelle Sacareau, Professeur des Universités en géographie, Université Bordeaux Montaigne (Directrice)
- Véronique André-Lamat, Maître de conférences en géographie, Université Bordeaux Montaigne (Directrice)
- Denis Retaillé, Professeur des Universités en géographie, Université Bordeaux Montaigne (Président)
- Anne-Laure Amilhat, Professeur des Universités en géographie, Université Joseph Fourier (Rapporteur)
- Moïse Tsayem Demaze, Maître de conférences - HDR en géographie, Université du Maine (Rapporteur)
- Isabelle Droy, chargée de recherche, Institut de Recherche pour le Développement
- Dominique Darbon, Professeur des Universités en sciences politiques, Institut d'Études Politiques de Bordeaux



## REMERCIEMENTS

Ecrire des remerciements marque la fin d'un cycle et oblige à retracer le film des années de labeur. Une thèse est un travail si solitaire. Pourtant en songeant à qui adresser mes remerciements, je réalise combien j'ai été entourée et encouragée, sur le plan tant professionnel que moral. Il convient de dire un grand merci à tous ceux et celles qui ont participé, de près ou de loin, à l'élaboration de cette thèse et plus largement qui m'ont accompagnés dans cette tranche de vie si spéciale.

Je commencerais par remercier mes directeurs qui m'ont fait confiance et m'ont laissé une liberté de manœuvre dont je mesure la richesse. La complémentarité de leurs regards sur mon travail, liée à leurs compétences professionnelles et humaines respectives, a contribué vivement à nourrir mes réflexions. Plus spécifiquement, merci à Véronique André-Lamat qui me soutien depuis mes années de Master et qui m'a accompagné dans l'idée de reprendre mes études. Merci aussi pour sa clairvoyance et son sens de l'analyse qui m'a toujours éclairé, développant avec le temps une véritable compréhension mutuelle. Merci à Isabelle Sacareau pour son suivi et bien plus que cela pour m'avoir (re)cadrer tandis que je peinais à respecter les normes académiques. Pédagogue et patiente, elle a toujours su trouver les mots pour m'enseigner une méthodologie rigoureuse, m'aidant à structurer le flot d'idées.

Je tenais à remercier Denis Retaillé pour son soutien dans mon projet de thèse et pour m'avoir donné des conditions de travail optimales. Merci surtout pour ses relectures et critiques constructives, ayant toujours un temps d'avance sur ma propre pensée.

Un grand merci à Olivier Pissoat, ingénieur au laboratoire Adess, pour ces mois de collaboration. Son regard critique, son professionnalisme, ses capacités techniques et sa patience ont largement participé à l'élaboration de la plupart des illustrations figurant dans cette thèse. Merci aussi à Marie-Louise Pénin pour sa contribution à la création de frises chronologiques.

Je tiens à remercier le service de coopération décentralisée du Conseil régional Aquitaine, spécifiquement Christophe Peyron et son successeur Guillaume Debrie, qui m'ont encouragé dans ce travail de doctorat et surtout offert la possibilité d'étudier leurs programmes en toute confiance. Leur appui à Bordeaux, en Haïti ou à Madagascar,

a toujours dynamisé mes recherches. Ce qui m'invite à remercier employés et partenaires du programme de coopération de l'Aquitaine en Itasy qui m'ont accueilli, guidé, conseillé tout au long de mes terrains et avec qui j'ai pu tisser des liens étroits d'amitié.

Merci aussi aux anciens contacts professionnels qui ont accepté de témoigner ou m'ont permis de garder un lien avec les avancées de la coopération, source non négligeable de données pour cette thèse. Je pense particulièrement à Cités-Unies France et à différentes coopérations décentralisées et leurs personnels (en France, en Haïti et Madagascar). Merci aussi aux Ambassades de France en Haïti et à Madagascar et à leurs assistants techniques qui m'ont toujours ouvert leurs portes et m'ont largement éclairé pour la thèse.

Il convient à présent de remercier tous les appuis invisibles, mais véritables piliers de cette thèse. Merci à Hervé Rakoto Ramiarantsoa pour ses éclairages précieux sur Madagascar, sur l'aide et sur ce monde. Toujours dans la joie de transmettre. Plus largement, je le remercie pour le temps et la confiance qu'il m'a accordés tout au long de ces années de doctorat.

Je remercie Nicolas Meisel de l'AFD pour son soutien pendant la thèse, pour les temps d'échanges, toujours riches, ses relectures, ses encouragements et la considération professionnelle qu'il m'a portée.

Merci aussi à tous les doctorants du LAM et de Adess que j'ai pu côtoyer, pour leurs sympathies et échanges, toujours dynamisant, qui avec le temps a pu se transformer en de belles amitiés.

Ce qui m'amène à remercier tous les amis de tous horizons, du Nord au Sud, sans qui je n'aurais pas tenu la distance. Plus particulièrement, merci à Damien Basque, Marie Crosnier, Kévin Thibaudeau, Frédérique, Pierre-Amiel, Guilhem et à Amélia (partner) pour leur aide dans l'élaboration d'outils, de relecture, de correction et de mise en page. Merci aussi à Claire, Anne, Charlotte, Lucile, Amandine, Elsa, Mickaël, Sjef, Jibé, David-Pierre, Martin, Violaine, Krystell, Pierre, Aymeric, Baovola, Romain, Philippe, et bien d'autres que j'oublie sûrement. Ils ont su m'écouter patiemment, m'encourager, croire en moi lorsque j'avais des doutes. Surtout, tous ont partagé leurs énergies si porteuses et leur sens de la dérision, indispensable à mes yeux. Merci aussi à ma famille qui constitue le principal moteur de ce sujet de thèse.



Un grand merci surtout à toutes les personnes enquêtées, malgaches, haïtiennes, françaises, de toutes échelles, de tout statut. Ils se reconnaîtront. Merci aussi à tou(te)s celles et ceux qui, sur de simples discussions spontanée, m'ont tant appris. C'est surtout grâce à eux, à leurs paroles et à leurs regards que cette thèse a pu prendre forme. Je n'ai fait que retranscrire et rendre visibles les pensées de personnes trop souvent invisibles. Enfin, merci à Haïti pour m'avoir permis de déconstruire, et à Madagascar pour m'avoir aidé à reconstruire.

<b>PREAMBULE .....</b>	<b>15</b>
<b>_INTRODUCTION GENERALE_ .....</b>	<b>25</b>
1.. Des grands paradigmes du développement à la décentralisation et la coopération décentralisée, avatars du développement durable.....	27
2.. Pour une remise en cause des fondements des modèles de développement.....	35
3.. Posture de recherche .....	43
4.. Le choix des deux terrains : Haïti et Madagascar, en passant par l'Aquitaine.....	46
5.. Méthodologie de la recherche .....	50
6.. Apports et limites méthodologiques .....	62
7.. Annonce du plan.....	68
<b>_PARTIE 1_ « LA DECENTRALISATION ÇA N'EXISTE PAS » .....</b>	<b>71</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 1 .....</b>	<b>73</b>
<b>CHAPITRE 1_ LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION COMME MODELE DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>77</b>
1.. La décentralisation, un nouveau modèle au service de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté .....	78
2.. Transfert et application théorique du modèle de décentralisation à Madagascar et Haïti .....	100
<b>CHAPITRE 2_ VINGT-CINQ ANS DE DECENTRALISATION ET POURTANT... : LES RAISONS D'UN ECHEC .....</b>	<b>139</b>
1.. Eléments du dysfonctionnement du modèle théorique de la décentralisation .....	141
2.. Des dysfonctionnements sources de conflits d'acteurs institutionnels .....	161
3.. Le problème de l'ancrage territorial du modèle à Madagascar : quel territoire politique de référence ? .....	173
<b>CHAPITRE 3_ L'ECHEC DES FONDEMENTS MEME DU MODELE .....</b>	<b>197</b>
1.. La décentralisation ce n'est pas le développement .....	198
2.. La décentralisation, ce n'est pas la démocratie .....	206
3.. La faute à la culture ? .....	213
<b>CONCLUSION PARTIE 1 .....</b>	<b>229</b>
<b>_PARTIE 2_ STRATEGIES D'ACTEURS, APPROPRIATION ET DETOURNEMENT DU MODELE DE DECENTRALISATION .....</b>	<b>235</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 2 .....</b>	<b>237</b>
<b>CHAPITRE 4_ LES ACTEURS EN PRESENCE ET LES RESSORTS DE LEUR ACTION : JEU DE « PLACES » ET DE « PLACEMENTS » .....</b>	<b>243</b>
1.. La place des acteurs par rapport au modèle : visibilité et invisibilité .....	244
2.. Des stratégies communes à l'ensemble des acteurs.....	250
<b>CHAPITRE 5_ DESCRIPTION DES STRATEGIES DES ACTEURS « VISIBLES » .....</b>	<b>257</b>
1.. Les acteurs du Nord (A, A', A'') .....	258
2.. Les acteurs du Sud institutionnels (B/B') .....	264

3.. Les élites intellectuelles (F'').....	286
<b>CHAPITRE 6_ DESCRIPTION DES STRATEGIES D'ACTEURS INVISIBLES .....</b>	<b>293</b>
1.. Les chefs traditionnels et religieux (D).....	294
2.. Les élites dissimulées de première et deuxième génération (C et C') .....	305
3.. Les élites étrangères et la diaspora, les électrons libres (F et F') .....	323
4.. La population, cet acteur oublié (E).....	327
<b>CONCLUSION PARTIE 2 .....</b>	<b>335</b>
<b>PARTIE 3_ CECI N'EST PAS LA DECENTRALISATION... ET POURTANT ELLE TOURNE.....</b>	<b>341</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 3 .....</b>	<b>343</b>
<b>CHAPITRE 7_ BILAN DES JEUX : ELITES 2, DEVELOPPEURS 1, POPULATION 0 .....</b>	<b>347</b>
1.. Bilan des stratégies des acteurs du sud et impact sur le dysfonctionnement du modèle de développement .....	348
2.. Un bilan des jeux paradoxal : la décentralisation « <i>ça sert d'abord à faire la guerre</i> »	364
<b>CHAPITRE 8_ LE JEU DU « FAUX SEMBLANT » DU SUD...AU NORD : EXEMPLE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE .....</b>	<b>383</b>
1.. Les limites de la coopération décentralisée : l'appui institutionnel en question.....	384
2.. Manœuvrer pour perdurer .....	392
3.. Exemple des stratégies de la coopération décentralisée de l'Aquitaine en Itasy.....	398
<b>CHAPITRE 9_ LE TRANSFERT DU MODELE DE LA DECENTRALISATION : UN SYSTEME COMPLEXE PARADOXAL.....</b>	<b>407</b>
1.. Un jeu de places en équilibre entretenant le maintien du transfert d'un modèle dysfonctionnel.....	409
2.. Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle .....	422
<b>CONCLUSION PARTIE 3 .....</b>	<b>437</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>441</b>
1.. La décentralisation, un modèle dysfonctionnel réapproprié .....	443
2.. La décentralisation au prisme d'un jeu de places .....	446
3.. Le transfert de modèle, un système complexe paradoxal.....	450
4.. Que faire ? .....	457
5.. L'échec est dans l'approche .....	462
<b>POSTFACE .....</b>	<b>473</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>477</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>491</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>521</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>529</b>



ACDI : Agence Canadienne de Développement Internationale  
ACORDS : Appui aux Communes pour le Développement et Organisations Rurales pour le Développement au Sud  
ADF : Assemblées des Départements de France  
AFD: Agence Française du Développement  
AFDI: Agriculteurs Français pour le Développement International  
AKJ : Ayiti Kale Je  
AM : Assemblée Municipale  
APD : Aide Publique au Développement  
ASEC: Assemblée de Section Communale  
AREGM : Association des Régions Malgaches  
ARF : Association des Régions de France  
AT : Assistant Technique  
AVSF: Association des Vétérinaires Sans Frontière  
BAC : Bureau Agricole Communal  
BAFD: Banque Africaine du Développement  
BASD : Banque Asiatique du Développement  
BIANCO : Bureau Indépendant Anti-Corruption (de Madagascar)  
BID : Banque Interaméricaine de Développement  
BM: Banque Mondiale  
CAFSA : Coopérative Agricole et Forestière Sud-Atlantique  
CARE: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere  
CASEC : Conseil d'Administration de la Section Communale  
CASER : Conseil d'Administration de la Section Rurale  
CAT: Cellule d'Appui Technique  
CCI: Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy  
CECI : Centre d'Etudes et de Coopération Internationale  
CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante  
CFA : Centre de Formation Agricole

CI: Communauté Internationale  
 CICID : Conseil Interministériel de Coopération Internationale et de Développement  
 CID: Conseil Inter Départemental  
 CIDR: Centre International de Développement et de Recherche  
 CITE : Centre d'Information Technique et Economique  
 CM : Conseil Municipal  
 CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat  
 CNDC : Commission Nationale de Coopération Décentralisée  
 CNFPT: Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
 CNRA : Conseil National pour la Réforme Administrative  
 CR : Conseil Régional  
 CRECI : Centre de Recherche et d'Etudes Malgaches sur les Constructions identitaires  
 CRFPA : Centre Régional de Formation Professionnelle Agricole  
 CSA, Centre de Service Agricole  
 CSAFP : Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique  
 CSCCA : Cours Supérieure de Comptes et du Contentieux Administratif  
 CT(D): Collectivité Territoriales (Décentralisées)  
 CUF : Cités Unies France  
 DAECT : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales  
 DAEGT : Directeur de l'Administration Générale et des territoires  
 DCP : Document Cadre Partenariat  
 DDR : Directeur du Développement Régional  
 DFID: Department Of International Development  
 DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement  
 DGI : Direction générale des Impôts  
 DIAL: Développement, Institution et Mondialisation  
 DSNRP: Document de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté  
 EMAD : Ecole Moyenne d'Agriculture de Dondon  
 F3E: Fonds pour la Promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluation  
 FDL : Fond de Développement Local  
 FID : Fond d'intervention pour le développement  
 FIDA : Fond international de développement agricole  
 FJKM: Fiangonan'I Jesoa Kristy eto Madagasikara/ Eglise de Jésus Christ à Madagascar

FMI: Fond Monétaire International

FSD : Fond Social de Développement

GRAP : Groupe de Recherche en Administration Publique et management international

GRET : Groupe de Recherche et d'Echange Technologique

ICF : Interim Cooperation Framework

IFAID : Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement

IFI: Institutions Financières Internationales

INDDL: Institut National de la Décentralisation et du Développement Local

INSTAT: Institut National des Statistiques

IRD: Institut de Recherche et Développement

LPN2D : Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration

MAEE : Ministères des Affaires Étrangères et Européennes

MAP: Madagascar Action Plan

MATD : Ministère de l'Aménagement des Territoires et de la Décentralisation

MDRM : Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache

MICT: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

MINUSTAH: Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti

MPCE : Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

MPP Mouvement Paysans Papaye

OCDE: Organisation de Coopération et Développement Economique

OCHA: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

ODD: Objectif du Développement Durable

OECE: Organisation Européenne de Coopération Economique

OIM : Organisation Internationale pour les Migrations

OMC Organisation Mondiale du Commerce

OMD: Objectif du Millénaire pour le Développement

OMRH : Office de Management et des Ressources Humaines

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU: Organisation des Nations Unies

OSI : Organisation de Solidarité Internationale

PADF : Pan American Development Foundation

PAIL : Plan d'Appui Institutionnel Local

PCIA Peace and conflict Impact Assesment

PDC : Plan de Développement Communal  
 PDR : Plan de Développement Régional  
 PDS : Président de délégation spéciale  
 PED: Pays En Développement  
 PLDH : Programme de Développement Local en Haïti  
 PN2D : Programme National de Décentralisation et Déconcentration  
 PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement  
 PPP : Partenariat Public Privé  
 PRODEP: Projet de Développement Communautaire Participative  
 PROSPERER : Programme National de Soutien aux Pôles de Micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales  
 PTA : Plan de travail Annuel  
 PTF: Partenaires Techniques et Financiers  
 PTR : Pays Très Ruraux  
 RESACOOOP : Réseau Rhône Alpes d'Appui à la Coopération  
 SADC : Southern African Development Community/ Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe  
 SC : Sections Communales  
 SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle  
 SG : Secrétaire Général  
 STD : Service Technique Déconcentré  
 UE: Union Européenne  
 Unicef: United Nations International Children's Emergency Fund/ Fonds des Nations Unies pour l'Enfance  
 PAM: Programme Alimentaire Mondial  
 USAID: United States Agency for the International Development/ Agence des Etats-Unis pour le Développement International  
 VEC : Volontaire d'Echange de Compétence  
 VPDAT : Vice Primature du Développement et de l'Aménagement du Territoire  
 VSI : Volontaires de Solidarité Internationale  
 WWF : Word Wild Fund  
 ZSP : Zones de Solidarité Prioritaire







## PREAMBULE

Cap-Haïtien, mars 2010. Voilà deux mois que le séisme a eu lieu en Haïti. Le bilan est lourd : 250 000 morts au bas mot, 300 000 blessés, 1,2 millions de sans-abris. La capitale, Port-au-Prince, est dévastée, tout comme le Sud de l'île. Des campements de réfugiés remplissent les derniers espaces urbains disponibles. Une bonne partie de la population sans abri se déplace dans le pays pour trouver refuge dans leur famille éloignée. Le département du Nord est l'une des parties de l'île qui a été épargnée. Des populations y arrivent en masse, des familles entières dans le besoin de logements, de vêtements, de nourriture, de soins. Au même moment, une toute autre population débarque sur le territoire : des organismes d'aide internationale, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) (Oxfam, Handicap international,..), l'armée américaine, des organisations internationales (OIM, PNUD, Unicef, PAM...<sup>1</sup>), les casques bleus de l'ONU (la MINUSTAH)<sup>2</sup>, des associations chrétiennes. Tous sont là pour aider ce qu'ils nomment « les victimes du séisme », munis d'experts, de volontaires, de fonds, de

---

<sup>1</sup> OIM : Organisation Internationale pour les Migrations ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement ; Unicef : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance ; PAM : Programme Alimentaire Mondial.

<sup>2</sup> ONU : Organisation des Nations Unies ; MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti.

matériels et de projets. Certaines organisations sont installées en Haïti depuis quelques années, d'autres y mettent les pieds pour la première fois.

Je suis à ce moment-là en poste comme assistante technique de la délégation du département du Nord, l'équivalent d'une préfecture. Concrètement j'appuie cette structure dans son travail de coordination de l'aide d'urgence sur le territoire<sup>3</sup>.

Auparavant, j'avais une toute autre mission en Haïti. J'étais chargée d'études/de mission pour le programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine, en partenariat avec six communes du département et avec des ONG françaises et locales. J'effectuais pour eux des diagnostics pré-projet, j'analysais le contexte et les besoins techniques et institutionnels des partenaires haïtiens. L'objectif était d'établir le prochain programme de développement du Conseil Régional Aquitaine en Haïti. Travail interrompu par un séisme plongeant le pays entier dans une situation « d'urgence »... Pleins feux sur Haïti qui n'a plus rien. Mais je m'interroge déjà : qu'avait-elle de plus avant le séisme ? Les besoins étaient les mêmes, mais Haïti n'était juste pas « à la mode ». En 2010, me voici donc renvoyée en Haïti par mes employeurs. Comme un étendard de la Région Aquitaine, symbole de l'aide d'urgence de cette coopération offerte au département du Nord d'Haïti : moi, mes compétences et mon « expertise » du pays... A l'époque, je n'ai que 25 ans.

D'un côté, beaucoup de populations en détresse, beaucoup de besoins, tous urgents et ce choléra qui pointe le bout de son nez. De l'autre, beaucoup d'acteurs internationaux, de bonne volonté et d'argent. Au milieu, il y a des institutions haïtiennes, une administration locale représentante de l'État, des collectivités territoriales, des groupements de sociétés civiles, des associations de maires, etc. Bref, des structures issues de la politique nationale de déconcentration/décentralisation. D'après les textes de lois du pays, d'après les principes de la coopération décentralisée, d'après les Objectifs du Millénaire pour le Développement, d'après la bonne gouvernance, d'après les lignes directrices des Nations Unies, d'après les préceptes du Développement Durable et d'après l'opinion publique : tout organisme étranger intervenant dans un pays en développement se doit de travailler de concert avec les institutions locales, dans le cadre de l'appui à la gouvernance locale et au renforcement institutionnel. Tout le monde est d'accord. Personne ne veut faire d'ingérence.

---

<sup>3</sup> Une des vocations d'une délégation est la gestion des risques et désastres.

Mon travail consiste alors à faire la jointure entre tous ces acteurs du Nord et du Sud, comme le maillon manquant permettant d'articuler deux mondes. Il s'agit de coordonner les projets et acteurs respectifs, dans un souci de cohérence d'action et d'efficacité de l'aide envers les « populations cibles » en détresse.

Je me rends tous les jours au bureau de la délégation, majestueux bâtiment sur la place publique du Cap-Haïtien, juste à côté de la cathédrale. À la délégation, il y a le délégué et... deux secrétaires. Du monde passe pourtant au bureau du délégué, chaque jour : des soldats de l'armée américaine, des membres de l'Unicef, des notables de la ville, de parfaits inconnus (pour moi), des entrepreneurs américains. Des membres du service « droit de l'Homme et Humanitaire » de la MINUSTAH (présente depuis neuf ans à l'époque) assistent déjà la délégation de manière active. Nous collaborons tous les jours. Nous montons rapidement six commissions thématiques, ou *clusters*, selon les principes et stratégies de relèvement et gestion « post-catastrophe » des Nations Unies<sup>4</sup> : les commissions alimentation, santé, hébergements et aide non alimentaire, protection (enfance, femme, handicapés), éducation et logistique. Le but est de regrouper tous les acteurs de l'aide selon leurs thématiques de projets, afin qu'ils se coordonnent. Dans l'idée de redonner toutes les responsabilités aux institutions locales, nous désignons des coordonnateurs pour chaque commission comprenant un représentant d'une institution haïtienne associé à un représentant d'un organisme international. Par exemple la commission santé est coordonnée par le directeur départemental du ministère de la santé et par l'ONG haïtienne-américaine *Kombit-santé*.

Il y a une réunion par jour à la MINUSTAH pour s'informer de la situation générale et de la sécurité. Toutes les semaines, chacune des commissions doit se réunir, faire le point et envoyer son rapport à la délégation. En parallèle et selon les principes de la décentralisation, la délégation doit informer et travailler à l'appui aux collectivités territoriales (communes et sections communales) dans leur tâche, de concert avec les services déconcentrés de l'État.

J'assiste à autant de réunions que je peux. Je me charge de recevoir les comptes-rendus, de les centraliser et de les diffuser à tous les acteurs du département. Deux mois après le lancement du processus, on constate que les représentants des institutions haïtiennes sont les grands absents des réunions, ou viennent à l'heure du déjeuner. En effet,

---

<sup>4</sup> Dirigée par l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) des Nations Unies.

certains directeurs départementaux boycottent totalement les réunions à la délégation, les maires aussi. D'ailleurs, ces derniers s'organisent de leur côté pour gérer les déplacés et capter des aides. Mais pourquoi ça ? Heureusement, des représentants de sections communales viennent participer. Mais je découvre bientôt que le Président de sections communales avec qui je travaille depuis deux mois est un usurpateur, un ami du délégué, ayant pris la place du Président légitime. Mais qui sont tous les autres ?

De leur côté, les ONG ne font pas toujours de rapports, certaines viennent seulement prendre des informations, d'autres restent invisibles. Je tente d'assister la direction départementale de la planification haïtienne, qui a pour rôle de recenser les programmes d'aide sur le département. On aura tout essayé : envoyer des mails, diffuser des appels radios et même se poster à l'aéroport du Cap-Haïtien, pour distribuer une fiche de renseignements à remplir pour les nouvelles ONG. Nous leur demandons : « *qui êtes vous ? D'où venez-vous ? Que venez-vous faire ici ? Sur quelle commune ? Pour qui ? Combien de temps allez-vous rester ?* » Mais jamais de retour. J'en arrive à faire du porte-à-porte et à téléphoner. On me répond bientôt : « *Nous sommes des Organisations NON Gouvernementales, ça signifie qu'on n'est pas obligé de répondre à vos questions !* ». Peu d'information, peu d'effort de coordination, cela mène à quelques dérives. Une ONG espagnole veut faire le même projet qu'une ONG française... Sur la même commune... Pour les mêmes personnes. Mais elles ne le savent pas. J'informe. Mais trop tard, les lignes budgétaires des projets sont déjà fixées, on ne peut plus les modifier. Mêmes projets, mêmes bénéficiaires, mêmes territoires, au détriment d'autres, trop éloignés, invisibles ou silencieux. Des projets nécessaires mais qui ne répondent pas toujours aux besoins réels, voire qui ne ciblent pas les bonnes populations. Pourtant l'argent des projets est décaissé, l'aide distribuée. C'est le cas du Programme Alimentaire Mondial (PAM), organisme des Nations-Unies, qui voit ses convois de distribution alimentaires se faire braquer. On en arrive aux armes à feu, aux blessés, un mort. Il arrive que l'on retrouve les sacs de riz du PAM en vente sur le marché local quelques jours plus tard.

Le PAM est accusé de mal distribuer l'aide ou d'écouler les stocks de surplus alimentaire des États-Unis. J'assiste à un règlement de compte public entre le PAM et la délégation. Le délégué du Nord dénonce l'ingérence des États-Unis, tandis que les représentants du PAM le taxent de « *pourri* » et s'imposent : ils sont les Nations-Unies, ils n'ont « *de compte à rendre à personne* ». Ils sont présents, eux, pour aider, et ils peuvent se faire escorter d'une milice privée armée s'il le faut pour continuer à distribuer.

Les semaines passent. De moins en moins de monde assiste aux réunions. Le délégué s'associe avec l'ONG *Food for the Poors*, dirigée par l'Archevêché de la ville. Ils font construire des logements pour les « déplacés de Port-au-Prince » sur la commune d'origine du délégué, dont il fait la publicité dans les médias. Curieusement, je n'arriverai jamais à rencontrer un seul membre de *Food For the Poors*. Le délégué me demande de l'accompagner à des dîners d'élites locales et internationales pour chercher des financements pour son grand projet d'aménagement du département du Nord : une autoroute, un centre commercial, etc. Je rappelle sans cesse au délégué que, légalement, il n'a pas la compétence d'être porteur de projet de développement. Que c'est en revanche le rôle des communes, que l'on pourrait associer à ces projets. « *Mais Angéline*, me répond-t-il avec un sourire, *tu sais bien comment c'est avec eux : que des problèmes ! Et ils sont incapables ! De quoi tu me parles ? Moi je veux juste faire avancer les choses, tu m'aides ou tu ne m'aides pas ?* ».

Les ONG sont toujours là. Les consultants se succèdent, ceux d'Unicef passent toutes les semaines à la délégation. Jamais les mêmes mais toujours les mêmes études, les mêmes questions, les mêmes discours. Je les informe, les convie à se rallier à nos commissions. Ils ne restent, cependant, que deux jours en ville avant de regagner leur siège aux États-Unis. « *J'en informe le bureau central et mon successeur !* ».

Le temps s'écoule encore. Le délégué me fait porte-parole de ses actes... parfois illégaux. On nous demande, à moi et au responsable du service gestion risque et désastre, de contrôler et d'intercepter les surplus de cargaisons d'aide internationales, bloquées au port par le même délégué. On s'y refuse. Certaines cargaisons de médicaments, de nourriture, restent là à pourrir, d'autres sont autorisées à être sorties du port gratuitement et distribuées. On y trouve de tout : des chaussures Nike au jus de pruneaux. Intéressant pour des populations qui souffrent de diarrhées chroniques.

Je suis de plus en plus mal à l'aise. Je botte en touche et me focalise sur un projet d'enquête départementale auprès des déplacés pour les recenser, les localiser et identifier leurs besoins. Mais il faut trouver des partenaires, car il n'y a pas de fonds d'investissement à la délégation. Je démarche Oxfam, OIM et d'autres et j'obtiendrai des financements. Mais voilà que j'apprend par hasard qu'il y a eu en fait des fonds d'urgence attribués par l'État à la délégation, juste après le séisme. Mais où est passé l'argent ? Pourquoi le délégué ne m'a-t-il rien dit à ce sujet ? Point de réponse. En essayant de creuser, on m'invite à ne pas chercher plus loin, « pour ma propre sécurité ».

L'enquête départementale mettra du temps à se mettre en place. Pourtant, à la base, dans un souci de cohérence, tous les acteurs validaient cette idée, chacune des ONG faisant sa propre enquête, sur sa propre thématique. Sans parler des maires haïtiens qui établissent aussi un recensement, tout comme les sections communales, le PAM, les groupements de société civile, etc. Ma mission arrive pratiquement à sa fin. Cinq mois après le séisme, on ne sait toujours pas combien et où sont ces « victimes de Port-au-Prince », malgré le fait que l'aide soit distribuée. Les chiffres, selon les différentes enquêtes, oscillent entre 5000 et 50 000 personnes. Combien étaient-ils en réalité ? Et ont-ils seulement existé ?

Fin de mission, je suis épuisée, après avoir travaillé sans relâche dans cette situation d'urgence. Je suis aussi animée de beaucoup de questions et d'amertume.

Port-au-Prince, mai 2010. J'obtiens un dernier rendez-vous avec le directeur général du ministère de la Décentralisation du pays, pour avoir des réponses. J'ai besoin de comprendre ce marasme, de savoir s'il est au courant que la décentralisation ne fonctionne pas. J'ai besoin de comprendre pourquoi l'État n'a donné aucune directive au Département depuis plus de cinq mois, et s'il est en connaissance de ce qui se passe dans le département du Nord. Il est étonné et amusé de voir une jeune femme blanche si animée sans doute, il rit : « *Mais ma chère, la décentralisation ça n'existe pas et personne n'en veut de toute façon ici !* ». Je ne suis même pas surprise de ce que j'entends. Je lui expose mon expérience d'appui au renforcement à la décentralisation dans son pays depuis un an. Selon moi, le séisme a fait tomber les masques pour révéler le vrai visage du système de l'aide et mettre en lumière des dysfonctionnements préexistants. Il comprend que j'ai saisi que la décentralisation est un leurre et sert à tout autre chose. Il comprend que j'ai touché du doigt la partie invisible de l'iceberg de ce système de l'aide au développement. Comble de l'ironie, il me proposera de travailler pour le compte du ministère : « *C'est des gens comme vous dont on a besoin !* ».

Derniers jours à Port-au-Prince avant de partir... Je m'interroge. Je tente de comprendre comment cela est possible. Autant d'aide, autant d'argent, de lois, de personnels dans ces 4X4 et ces bureaux, autant de bonne volonté et tout ce matériel, tous ces projets. Tous ces conflits relationnels aussi... Et quasiment toujours autant de besoins. L'amertume est visible dans les yeux des Haïtiens. Les tensions sont palpables. La colère et l'insatisfaction sont exprimées par des manifestations pacifiques et moins pacifiques, anti-ONG, anti-Nations Unies, qui témoignent d'un certain dysfonctionnement voire d'un échec de l'aide dont les « bénéficiaires » sont victimes.



Quelques jours après mon départ, je reçois beaucoup de mails de remerciements de tous les acteurs avec qui j'ai travaillé, haïtiens et internationaux ; des acteurs du Sud et du Nord qui soulignent l'importance et l'efficacité de mon travail sur le département du Nord. Mes employeurs aussi sont ravis. Ils me proposent un poste d'assistante technique pour deux ans en Haïti... que je refuse.

Je devrais être satisfaite, touchée, fière. Pourtant, c'est étrange, je ressens autre chose au fond de moi-même : de la culpabilité, un sentiment d'impuissance et une pointe de colère. Mais qui suis-je vraiment venue aider ? Et à quoi ai je contribué exactement ?

C'est dans ce contexte de multiples interrogations et de problème éthique quant à ma place dans ce mécanisme que je décidai de prendre un recul afin de comprendre les raisons du dysfonctionnement de l'aide. Quelques mois plus tard, j'adoptais donc une position de jeune chercheuse à travers ce travail de thèse ayant pour base cette expérience en Haïti. Je souhaitais la mettre en regard avec un tout autre terrain, très éloigné de ce que je connaissais : Madagascar. J'imaginais que cette nouvelle place dans la recherche me permettrait, librement, de trouver des éléments de compréhension et de rendre compte d'une réalité à d'autres. J'espérais, par ce biais, apaiser mes indignations en me donnant un temps d'approfondissement et un espace d'expression.



*« Il faudra se garder (...) d'un particularisme aveugle qui tiendrait à réserver le privilège de l'humanité à une race, une culture, une société; mais aussi de ne jamais oublier qu'aucune fraction de l'humanité ne dispose de formules applicables à l'ensemble, et qu'une humanité confondue dans un genre de vie unique est inconcevable, parce que ce serait une humanité ossifiée (...). À cet égard, les institutions internationales ont devant elles une tâche immense (...). Elles doivent assister l'humanité (...). Elles doivent élaguer, amputer s'il est besoin et faciliter la naissance d'autres formes d'adaptation (...). Ces nouveaux modes ne peuvent (...) être conçus sur le même modèle, sans se réduire à des solutions de plus en plus insipides et finalement impuissantes. Il faut qu'elles sachent au contraire, que l'humanité est riche de possibilités imprévues ».*

*(Lévi-Strauss, 1952, in 1987, p.83-84)*



## **\_INTRODUCTION GENERALE\_**



Pour les deux tiers de l'humanité, la pauvreté demeure aujourd'hui un problème crucial. Pourtant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays occidentaux s'efforcent d'aider les pays du Sud en élaborant des solutions et en transférant des modèles de développement, accompagnés de moyens humains, financiers et matériels. À la recherche d'une solution adéquate, depuis soixante ans, différentes théories du développement se sont succédé, allant d'une conception linéaire et purement économique<sup>5</sup>, au paradigme du développement durable. Celui-ci régit, depuis la fin des années 1980, toutes les politiques internationales en la matière.

Les modèles et méthodes d'intervention qui en découlent ont évolué au fil des décennies : le champ d'action s'est élargi, les fonds engagés et les acteurs se sont multipliés. Alors qu'après la décolonisation l'aide est seulement bilatérale, peu à peu des acteurs, autres que l'État, vont prendre un rôle et une légitimité de plus en plus importants dans les politiques de coopération : agences d'aide, Institutions Financières Internationales (IFI), Organisations Non Gouvernementales (ONG) et plus récemment Collectivités Territoriales (CT), entreprises privées ou encore société civile.

Avec la recherche d'un développement durable, s'affirme une approche plus globale et participative. L'homme et l'amélioration de ses conditions de vie sont désormais au centre de la problématique du développement. Et chaque individu, du Nord au Sud<sup>6</sup>, appartenant à un système global, empli de biens communs, a pour devoir de contribuer à l'amélioration ou la protection de ce système pour les générations futures.

## **1. Des grands paradigmes du développement à la décentralisation et la coopération décentralisée, avatars du développement durable**

L'élaboration de modèle de développement et d'ingénierie institutionnelle à portée universelle naît au 18<sup>ème</sup> siècle et pendant les révolutions française et américaine. Une

---

<sup>5</sup> Se reporter aux travaux de l'économiste Walt Whitman Rostow qui propose en 1952 une théorie sur la croissance et le développement.

<sup>6</sup> Les termes « Nord » et « Sud » sont soumis à beaucoup de critiques car peuvent être stigmatisant. Toutefois, nous avons choisi d'utiliser ces catégories dans cette thèse par commodité de langage.

période de refonte totale des modes de gouvernance, d'organisation de la société, du pouvoir, de la place de l'Eglise et de l'idée d'État Nation s'ouvre. Le courant de pensée des Lumières (Voltaire, Rousseau, Montesquieu) s'inspire des grands courants philosophiques de l'Antiquité et trouve des bases d'organisation de la Nation et de la place du citoyen dans la société, dans les fondements de la démocratie grecque (Socrate, Platon, Démocrite, etc.). Dans un contexte d'exploration et de domination de l'Homme blanc via la colonisation, des réflexions sur notre monde et le rapport de l'Europe à l'Autre, l'étranger, constituent les bases d'une nouvelle vision du monde. Une période d'effervescence dont ressort l'idée d'une Constitution idéale, d'un modèle idéal. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est l'archétype de cette pensée qui tend à faire converger des intérêts, droits, devoirs et libertés communs, propres à tout homme de ce monde. Dans le même sens on tend à transformer ces idées en établissant des règles, des normes, des lois régissant un nouveau système politique. Les États-Unis et l'Europe se répondent, s'accordent, s'inspirent mutuellement dans leur recherche d'établissement de normes institutionnelles. Y. Mény souligne que « *l'un et l'autre régime (...) ne cesseront de croire à leur vocation messianique à l'intention du reste du monde* » (Mény, 1993, p.14). Du début du 20<sup>ème</sup> et jusqu'aux années 1990, deux modèles vont s'opposer, tous deux à prétention universaliste : le modèle soviétique et le modèle américain. Cependant, on soulignera la plus grande influence du courant wilsonien dans l'approche et l'aide au développement.

### **1.1. De la fin de la seconde guerre mondiale à l'ère du développement durable : aperçu historique**

La notion de « développement » va évoluer après les indépendances et en parallèle de l'émergence de la coopération. En 1949, le Président américain Truman mobilise la notion de « sous-développement » et met en avant dans son discours à la Nation, les écarts de richesses et de développement entre les pays industrialisés et le reste du monde et le devoir d'aider ces derniers à « rattraper leur retard ».<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Discours en ligne : [http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_harry\\_s\\_truman\\_washington\\_4\\_avril\\_1949-fr-f2943eb8-39e3-42f1-acd4-19b65227ec5d.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_harry_s_truman_washington_4_avril_1949-fr-f2943eb8-39e3-42f1-acd4-19b65227ec5d.html)



Lorsque le Président Truman évoque la notion de « sous-développement », il fait émerger une conception linéaire du développement fondée sur l'idée de progrès<sup>8</sup>, mais surtout il contribue à fabriquer dans l'inconscient collectif un seul et même groupe de population à aider : les pauvres des pays sous-développés. Cela construit alors une catégorie homogène de pays à aider, de problèmes à résoudre, de besoins et de facto de solutions à apporter. Il définit ainsi un modèle clé, une voie unique à suivre et lance le « Programme élargi d'assistance technique » pour l'essor de l'activité industrielle dans les pays en développement. L'idée sous-jacente est que l'augmentation de la production est la clé de la croissance et de la paix. Transferts de capitaux, envoi d'experts mais aussi octroi de bourses à des ressortissants des pays « sous-développés » pour la formation de leurs cadres constituent les leviers de l'action. Leviers aujourd'hui encore massivement utilisés.

Dans un contexte de domination politique, les États du Sud, fraîchement indépendants, adhèrent à cette théorie modernisatrice. Ils sont dans l'idéalisation de ce modèle capitaliste démocratique qui a permis la stabilité et la croissance aux pays occidentaux. « *Les désillusions sont d'autant plus fortes que les attentes étaient irréalistes (...)* » (Mény, 1993, p. 19). C'est à cette période que le transfert de modèle institutionnel du Nord vers le Sud est à son paroxysme. La Constitution française de 1958 inspirera d'ailleurs bon nombre de Constitutions africaines, marquant les débuts d'un « *mimétisme institutionnel* » (Mény, 1993).

Le postulat de Truman indique aussi qu'il est du devoir des pays industrialisés de venir en aide aux pays en développement, qui sont bien souvent les anciennes colonies. À la Conférence de Bandoeng de 1955, ces dernières exigent l'établissement d'un fonds des Nations-Unies pour le développement économique et des allocations pour la reconstruction et le développement, afin de construire leur intégration à l'économie mondiale. C'est dans ce contexte que sont créés la plupart des institutions internationales et des organismes de financement du développement, notamment les Institutions Financières Internationales (IFI). En 1944 sont créés, le Fond Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale qui devient en 1945, le financeur de projets favorisant l'essor économique des pays en développement. Entre 1956 et 1966, sont

---

<sup>8</sup> Une idée qui sera par ailleurs théorisée et transformée en modèle par Walt W. Rostow dans son ouvrage « *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*, Cambridge University Press, 1960 »/ « *Les étapes de la croissance économique* », Paris, le seuil, 1963. Selon Rostow, « la société traditionnelle est le degré zéro de l'histoire et correspond à l'état naturel du sous-développement ».

créés des organismes et des fonds dédiés au financement du développement : la Société Financière Internationale (SFI) en 1956 pour les investissements privés, le Fond Spécial des Nations Unies pour le développement économique en 1958 qui deviendra en 1965 le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Association Internationale pour le Développement (chargée d'accorder des prêts à condition douce aux pays les plus pauvres) en 1960, l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) en 1962. Les pays de l'OCDE doivent verser, en théorie, 1% de leur PIB à l'Aide Publique au Développement (APD). En réalité si la somme allouée à l'APD augmente passant de 37 milliards de dollars en 1960 à 134 milliards en 2013, la part du PIB consacrée à l'APD diminue régulièrement passant de 0,5 % à 0,3%. Les derniers organismes financiers créés seront les banques régionales de développement : Banque Africaine de Développement (BAFD) en 1964, Banque Asiatique de Développement (BASD) en 1966.

Dans les années 1970 et 1980, le « système-monde » (Wallerstein, 1974, 2009) se transforme profondément. Le FMI et la Banque mondiale, mettent sur pied les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) afin d'aider les pays en développement à s'adapter au nouvel environnement économique mondial en équilibrant leurs balances de paiement. Qu'importe le pays, la recette est la même. Le modèle, unique, est fondé sur la croyance dans la rigueur budgétaire et la libéralisation des échanges, censés accroître la compétitivité économique et donc produire du développement. Ouverture aux investisseurs, privatisation des entreprises d'État, coupe dans le personnel de la fonction publique, diminution des subventions des secteurs sociaux : éducation, santé... « *Il faut donc ajuster (à la baisse) le bien être aux « impératifs » de l'économie de marché* » (Rist, 2001, p. 282). Les conséquences des PAS sur les populations pauvres sont désastreuses... et les résultats économiques ne sont pas visibles. Les PAS ont renforcé la dépendance des pays en développement vis-à-vis des Institutions Financières Internationales qui, en leur attribuant des prêts, contribuent à creuser leur dette. FMI et Banque mondiale sont alors amenés à annuler des pans entiers de la dette, mais leur permet de retirer des avantages géostratégiques.

Les PAS marquent le début de « (...) *l'amplification des mouvements d'export/import de modèle de gestion sociale, politique et économique, portées par les grandes organisations internationales dans le sillage de la Banque mondiale et de l'OCDE* » (Darbon, 2009, p.6). Ces modèles uniformisés s'appuient sur une technique empruntée au marketing et qui ne cessera plus d'être utilisée dans l'aide au développement : le *benchmarking*. C'est un

processus de comparaison systématique de performance institutionnelle afin d'établir les « *best practices* » en matière de gouvernance.<sup>9</sup> Dans les années 1980, on assiste à un *boom* des transferts de modèles, conçus à présent dans une recherche d'efficacité et fondés sur des éléments rationnels et techniques donc irréfutables. En témoigne l'apparition d'un langage nouveau autour des transferts : « *standardization* », « *legal transplantation* », « *lessons drawing* », « *best practices* », « *policy learning* » (Russeil, 2004). Pour D. Darbon, cette technicisation des modèles de gouvernance à exporter engendre d'emblée une « dépolitisation » du phénomène (Darbon, 2009).

Dans tous les cas, l'échec des PAS, va mettre en exergue la limite de la théorie purement économique du développement. Associée à l'émergence de la mondialisation qui transforme radicalement les relations entre États, la fin des années 1980 est marquée par une nécessité de repenser le développement. De nouveaux indicateurs sont désormais pris en compte, comme l'Indice de Développement Humain par exemple. Avec la chute de l'URSS et l'effondrement d'un modèle de développement, l'hégémonie du modèle libéral américain se renforce : « à un monde unique, correspond l'empire de la pensée unique » (Latouche, 2001, p. 6)<sup>10</sup>.

C'est dans ce contexte associé à des questionnements émergents sur les limites de la croissance (Club de Rome, 1960) qu'émerge le paradigme du développement durable. Né du précepte « Penser global, agir local » évoqué en 1972 lors du Sommet de Stockholm, il a été formalisé dans le rapport « *Our commun futur* » (Brundtland, 1987). Structurant les agendas politiques depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, il est aujourd'hui omniprésent dans les discours et régit tous les projets et politiques de développement. Défini comme la capacité à « *répondre aux besoins des générations du présent sans compromettre ceux des générations futures* » (Brundtland, 1987, p. 37), il confère de nouvelles dimensions temporelle (aujourd'hui, pour demain), spatiale (« agir local, penser global ») et humaine au développement<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Dans le marketing, le benchmarking consiste à analyser et comparer les techniques de gestion, mode d'organisation des autres entreprises afin de tirer les meilleures pratiques dans un objectif d'amélioration des processus d'organisation et donc de leur rentabilité.

<sup>10</sup> Latouche Serge, *les mirages de l'occidentalisation du monde. En finir, une fois pour toute, avec le développement*. Le monde diplomatique, Mai 2001. (<http://www.monde-diplomatique.fr/2001/05/LATOUCHE/15204>.)

<sup>11</sup> Pour plus de précisions sur le développement durable, voir : Aubertin, 2006 ; Brunel, 2010 ; Ducroux, 2002 ; Pierron 2009 ; Veyret, 2005 ; Vaillancourt, 2002.

On assiste donc, a priori, à un changement important de conception du développement. Le développement durable introduit la prise en compte de nouvelles thématiques (environnement, social, économique), de nouveaux acteurs (communauté internationale, ONG, société civile, collectivités territoriales, entreprises privées...) et prône une démarche de concertation et participation. Selon les ONG, le développement durable serait « *le développement économique efficace, écologiquement soutenable, socialement équitable, démocratiquement fondé, géopolitiquement acceptable, culturellement diversifié (...)* » (CRID, 2006<sup>12</sup>). Une utopie (Latouche, 2004) ? Dans tous les cas, les principes semblent louables, donc incontestables. Cependant, derrière ces derniers se cachent des fondements idéologiques qui ne nous semblent pas très éloignés de ceux du Président Truman : il ne s'agit pas de sortir de la logique de la théorie du progrès et de la croissance économique, mais simplement de la rendre durable, c'est-à-dire infinie. Serge Latouche (2003, p.26) souligne cette ambiguïté du développement durable en citant le rapport Brundtland (p. 10) : « *Pour que le développement durable puisse advenir dans le monde entier, les nantis doivent accepter un mode de vie qui respecte les limites écologiques de la planète.* » Puis il est écrit plus bas dans le rapport (p.19) :

« Étant donné les taux de croissance démographique, la production manufacturière devra augmenter cinq à dix fois uniquement pour que la consommation d'articles manufacturés dans les pays en développement puisse rattraper celle des pays développés ».

## **1.2. La décentralisation comme modèle de développement**

La décentralisation s'inscrit pleinement dans ce paradigme d'un développement durable. Elle est à la base un modèle politique de gouvernance dont le processus « *consiste à transférer une part du pouvoir exercé par un État à des entités politiques ou administratives d'échelon inférieur* » (Lussault, Levy, 2003, p.225). Elle se fonde sur l'instauration d'une gouvernance locale, incluant et redonnant responsabilité et pouvoir décisionnel à des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés, citoyens, société civile...). La décentralisation serait aussi un vecteur de l'enracinement

---

<sup>12</sup> [www.crid.asso.fr/spip.php?article1](http://www.crid.asso.fr/spip.php?article1)

d'une démocratie et d'une bonne gouvernance, nouvel élément clé de la croissance et du développement.

Sur la base des expériences réussies en Occident, la décentralisation est érigée en modèle de développement et transférée massivement depuis la fin des années 1980 dans de nombreux pays en développement, notamment africains, au nom de la lutte contre la pauvreté. Le modèle se veut une réponse au manque d'efficacité des États des pays en développement fortement centralisés. De plus, au Sud, des aspirations démocratiques et des mouvements de société civile commencent à émerger, face à des gouvernements corrompus, une pauvreté persistante et le creusement ou maintien d'inégalités entre une poignée d'élites et la majeure partie de la population. La décentralisation apparaît comme le moyen, d'une part, de répondre aux objectifs de la communauté internationale et des institutions financières en matière de lutte contre la pauvreté et de bonne gouvernance ; d'autre part de permettre aux populations démunies, appuyées par des décideurs locaux, d'être entendues et responsables de leur propre développement local.

Les Constitutions, décrets et lois des pays du Sud sont remaniés et inscrivent dorénavant la décentralisation comme leitmotiv de leurs politiques nationales pour le développement, tout comme le fait la communauté internationale dans ses agendas politiques. Les États et nouveaux élus locaux sont ainsi accompagnés par des acteurs du Nord de l'aide (Agences d'aide, État, collectivité territoriale, ONG,... ) pour la mise en œuvre et l'effectivité du modèle, soit par l'octroi de financements, soit par l'envoi d'experts, d'assistants techniques au niveau des (nouveaux) ministères, ou bien encore de volontaires de la coopération internationale, au niveau de partenaires locaux.

Toutefois, après trente ans de transfert et d'appui au modèle de décentralisation, et malgré l'engagement affiché des acteurs du Nord et du Sud, la réussite n'est pas globale. Les résultats restent mitigés, distincts selon les pays, parfois même à l'opposé des objectifs théoriques visés. Il arrive que « la greffe » ne prenne pas (Mény, 1993). La décentralisation est alors à l'arrêt ou dans l'impasse malgré les textes et réformes locales, sa mise en œuvre bloquée ou très lente (Tchad, Togo mais aussi Haïti). À l'inverse, il peut y avoir appropriation et fonctionnement effectif (Mali ou Sénégal). Enfin, on assiste aussi à des rejets du modèle, caractérisés par des revendications locales d'un retour à des modes de gouvernance propres à l'histoire du pays (montée de régionalisme ou de fédéralisme, retour à la monarchie comme à Madagascar), voire par des crises et l'établissement de gouvernements illégitimes. La démocratie ne prend pas

toujours, tandis que les inégalités persistent. L'instabilité politique et économique de certains pays en développement relègue souvent la décentralisation au second plan. Les élections, indispensables à sa mise en place, sont repoussées voire annulées tandis que les crises aggravent les conditions de pauvreté, creusent les inégalités entre Nord et Sud et au sein même des pays du Sud.

Nous sommes aujourd'hui à l'heure du bilan. Les experts évaluent l'appropriation, l'ancrage du modèle mais aussi ses réussites et points de blocages, au moment même où la décentralisation est remise en question dans les pays occidentaux, car trop coûteuse ou trop peu efficace. Dans tous les cas, les différents résultats mettent en exergue les limites d'un modèle de développement uniformisé, transféré au Sud et la nécessité de s'attarder sur la spécificité des contextes pour comprendre pourquoi le modèle dysfonctionne. Ce constat n'a rien de neuf : il avait déjà été établi, par exemple, après l'échec des Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) et de leurs conséquences désastreuses. Dès lors, il semble que si le contenu des modèles transférés évolue, l'approche du développement qui les fonde demeure inchangée : elle est pensée au Nord, sur la base d'expériences occidentales. Ainsi depuis des années, un modèle succède-t-il à un autre. Aucun ne s'ancre jamais totalement, mais ils peuvent être réappropriés, parfois détournés et produire des résultats inattendus voire paradoxaux.

### **1.3. La coopération décentralisée comme outil d'appui au modèle de décentralisation**

Au-delà du modèle de décentralisation, c'est bien le mécanisme du dysfonctionnement de l'aide qui sera étudié dans cette thèse.

Notre expérience professionnelle et personnelle, entre 2009 et 2010, au sein du programme de coopération décentralisée du Conseil régional Aquitaine en Haïti, est à l'origine de la problématique de ce travail de doctorat. Cette expérience nous a permis d'effectuer un état des lieux de la décentralisation dans le pays et de mesurer le décalage entre les volontés politiques d'aide au développement affichées et financées et les résultats dans la réalité locale. De plus, nous avons pu appréhender la complexité des jeux et enjeux d'acteurs qui se tissent autour de l'aide et qui peuvent freiner le développement. Ce constat nous a conduit à nous interroger sur les limites et dérives du transfert de modèle de décentralisation.

Nous nous appuierons dans ce travail sur les jeux d'acteurs qui se tissent autour des programmes de coopération décentralisée du Conseil régional Aquitaine en Haïti, mais aussi à Madagascar.<sup>13</sup> La coopération décentralisée est en effet une forme d'aide au développement portée par les collectivités territoriales occidentales et un outil d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays en développement via des partenariats entre collectivités territoriales françaises et étrangères. Elle inclut des programmes sectoriels d'aide au développement mais se distingue des ONG de part l'appui aux collectivités partenaires dans leur rôle de maîtres d'ouvrage, d'agents du développement et de la gouvernance locale. L'apparition des collectivités territoriales dans le champ du développement correspond à l'émergence du paradigme du développement durable et des valeurs qui s'y rapportent : gouvernance locale, démocratie, gestion des territoires du local au global, participation citoyenne, etc. La coopération décentralisée connaît un essor important depuis les années 2000, période où le nombre de collectivités territoriales françaises engagées en coopération avec des collectivités territoriales étrangères, ainsi que les fonds investis se sont multipliés.

## **2. Pour une remise en cause des fondements des modèles de développement**

### **2.1. Une approche critique des modèles...**

Les dérives, voire impacts négatifs des programmes d'aide au développement, associés au creusement des inégalités entre Nord et Sud et au sein même des pays ont fait naître un scepticisme et fait perdre une grande part de légitimité et de crédibilité à l'intervention des pays du Nord pour « aider » le Sud. Bon nombre d'auteurs de toutes disciplines ont remis en question et critiqué le système de l'aide et ses objectifs réels. Certains pointent du doigt les institutions internationales et soulignent les enjeux économiques et géopolitiques de l'aide. David Sogge démontre que l'aide est financièrement plus intéressante pour les donateurs que pour les bénéficiaires (Sogge,

---

<sup>13</sup> Le choix de ce deuxième terrain est explicité plus bas.

2003). Francine Maestrum publie un ouvrage percutant en 2002<sup>14</sup>, dans lequel elle analyse et déconstruit les discours officiels/officieux des institutions et organisations internationales (Banque mondiale, PNUD, ONU) qui régissent les objectifs et besoins des pays en développement et établissent toutes les politiques internationales de l'aide au développement. Elle démontre ainsi comment la pauvreté leur est nécessaire. D'autres travaux, avec une entrée plus anthropologique, critiquent l'approche méthodologique normée de l'aide (Lecompte, 1986), en pointant les problèmes de « langage projet », le poids des exigences des bailleurs comparés aux réalités locales, les différences de temporalités (Beaudoux, De Crombrugghe, Douchamps, Gueneau, Nieuwkerk, 1992) ou encore les limites de l'approche participative (Lavigne-Delville, Neu, 2001). D'autres encore dénoncent même un ethnocentrisme prononcé (Olivier de Sardan, 1995 ; Hours, 1998). Les ressources sur le thème ne manquent pas. Néanmoins, il n'y a que peu de recherches ou de réflexions sur les remises en causes profondes de l'approche du développement. Certains auteurs tentent pourtant, depuis des années, de poser un nouveau regard sur la manière d'aider le Sud, mais leurs travaux restent encore trop « confidentiels ». Cependant, des textes fondateurs nous ont permis de resituer notre approche (Rousseau, 1754 ; Voltaire, 1756 ; Lévi-Strauss, 1952, 1955 ; Césaire, 1955 ; E. Morin, 2004 ; etc.) et nous nous sommes appuyée sur des travaux plus récents proposant d'interroger le développement et ses modèles ou de le remettre en cause fondamentalement. Les analyses de Gilbert Rist<sup>15</sup>, incontournable, mais aussi de Serge Latouche (Latouche, 2004), Yves Lacoste (Lacoste, 1965) Jean-François Bayart (Bayart, 1989), ont contribué à étayer notre réflexion.

Des travaux de chercheurs du Sud nous ont ouvert d'autres angles de vue sur la question du développement et sa critique. Ces travaux nous paraissent structurants et complémentaires aux réflexions menées au Nord, notamment les publications d'Amartya Sen<sup>16</sup> ou d'Axelle Kabou<sup>17</sup> qui mettent en évidence la diversité des aspirations et des positionnements, même au Sud, face au modèle de développement occidental.

---

<sup>14</sup> Francine Mestrum, *Mondialisation et pauvreté : de l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2002, 300 p.

<sup>15</sup> Gilbert Rist, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, 3<sup>ème</sup> édition, Sciences Po Les presses, Paris, 2009, 483 p.

<sup>16</sup> Entre autres, Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Edition Payot et Rivage, Paris, 2006, 85p.

<sup>17</sup> Axelle Kabou, *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, L'Harmattan, Paris, 2010, 207 p.



Concernant spécifiquement la critique de la décentralisation, de la bonne gouvernance - et de leurs outils- comme modèle de développement, les débats et travaux foisonnent dans différentes disciplines. Le thème soulève de multiples enjeux qui s'entrelacent : territoriaux, éthiques, politiques, sociaux, culturels, historiques ou économiques, et ce à toutes échelles. Lister et analyser les différents travaux qui, souvent, en arrivent aux mêmes conclusions ou bien se complètent a constitué une richesse. Certains auteurs remettent en cause le lien entre décentralisation et démocratie (Otayek, 2005), d'autres entre décentralisation et lutte contre la pauvreté (Droy, Bidoux, Fauroux, 2008) ; d'autres encore abordent la décentralisation et les problématiques de découpages territoriaux (Lima, 2003) ou interrogent le lien entre décentralisation et croissance ou décentralisation et développement (Lebris, Paulais, 2007). Enfin, certains se penchent sur les relations entre développement durable et gouvernance locale et exposent des critiques constructives sur la coopération décentralisée. C'est le cas de Géraldine Froger qui en démontre (Froger, 2010) les limites et atouts mais souligne avant tout, que la coopération décentralisée serait utile et pertinente si la décentralisation était effective localement. Au Sud, Tony Cantave, universitaire haïtien, développe une analyse critique de la décentralisation et de la coopération décentralisée en Haïti, perçue et dénoncée comme un vecteur de maintien de dépendance Sud/Nord et un outil du libéralisme (Cantave, 2006). Enfin, le regard de l'économie politique nous a apporté de nombreux éclairages sur les stratégies économiques du modèle de bonne gouvernance. Celui-ci devrait théoriquement construire une stabilité génératrice de confiance pour les investisseurs et donc moteur de croissance et de développement. Toutefois, des travaux récents d'experts d'institutions financières démontrent l'inefficacité du modèle théorique, même du seul point de vue économique. N. Meisel et J. Ould Aoudia de l'Agence Française du Développement (AFD), interrogent le modèle<sup>18</sup> et démontrent, via une étude comparative menée sur plus d'une centaine de pays de niveaux de développement différents, que « bonne gouvernance » n'est pas toujours synonyme de démocratie, ni de croissance ou de développement. Leur recherche atteste de la nécessité d'élargir les indicateurs de mesure de la bonne gouvernance, et d'aller chercher des éléments de réponse du dysfonctionnement dans la spécificité des contextes, dénonçant ainsi la limite de l'uniformité du modèle. L'échec des modèles de

---

<sup>18</sup> Nicolas Meisel, Jacques Ould Aoudia, *La « Bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?*, Document de travail, DGTPE N°2007/11, 2007, 69 p.

gouvernance ne s'expliquant pas/plus par les indicateurs normés du développement, l'orientation des recherches des experts des Institutions Financières Internationales (IFI) évoluent. Constatant les dérives des modèles théoriques, les chercheurs s'ouvrent eux aussi, à la compréhension des jeux et stratégies d'acteurs plus qu'au modèle lui-même pour y puiser des éléments de compréhension du dysfonctionnement. Cette évolution de paradigme est récente. Globalement les derniers travaux ont mis en lumière les stratégies des élites dans la gouvernance et ont décrit la manière dont ils contournent et peuvent faire échouer le modèle (Levy, Fritz, Kaiser, Verana, 2009, de la Banque mondiale ; de Meisel, 2009, 2011, Dafflon et Madiès, 2011, pour l'Agence Française du Développement). North, Wallis, Weingast, démontrent le rôle de ces élites dans la stabilité des pays en développement (2009). Ces auteurs-experts, suggèrent de changer d'approche en tentant de comprendre les logiques d'acteurs, leurs intérêts et proposent de les inclure dans la redéfinition des modèles de gouvernance.

Les conclusions des économistes politiques rejoignent celles formulées autour du thème du transfert de politiques publiques en sciences politiques et droit administratif, comme celles de quelques géographes, qui insistent sur le rôle clé des élites dans la facilitation ou le frein à l'import-export institutionnel. Sarah Russeil (2004) remarque que les travaux actuels portent principalement sur « *la sociologie de l'hégémonie et de la domination, sur la dimension transnationale de certains acteurs (Jacoby, Bloom, 2008), ainsi que l'expertise et les savoirs mobilisés dans de tels processus (Dolowitz, 2005) par les acteurs* » (Russeil, 2004, p. 450). De même, les recherches sur les élites du monde Caraïbe de Christian Lerat (2008) et plus spécifiquement sur Haïti de Louis Naud Pierre (2008) ou encore du géographe haïtien Georges Anglade (1982, 1983, 2008), ont permis de définir des points communs, entre Haïti et Madagascar, dans les stratégies d'acteurs, éléments décisifs de notre travail. Les travaux de Georges Anglade dépassent la simple description des élites haïtiennes puisqu'il va jusqu'à proposer une nouvelle approche du développement pour son pays, qui se fonde de la diaspora mais aussi sur les populations de base<sup>19</sup>. Dans un souci de vulgarisation, il publie dans le journal national en 2008, les Chroniques d'une espérance, réflexions sur l'espace haïtien et sur une autre stratégie de développement. Il considère la diaspora haïtienne comme nécessaire au pays et propose ainsi d'autres représentations cartographiques du territoire qui s'appuient sur les

---

<sup>19</sup> Georges Anglade, *Éloge de la pauvreté*, Éditions ERCE, Études et Recherche Critiques d'Espace, Montréal, 1983, 63 p.

réseaux d'acteurs. Cette approche innovante fait écho aux positions de géographes, qui proposent un nouveau regard sur la définition des territoires et des acteurs (Moine, 2005 ; Retailé, 2005, 2009, 2014). De termes devenus obsolètes dans un monde globalisé, bloquant parfois toute avancée réflexive, enfermant la géographie dans une conception par échelle, étriquée et (dé)limitée par des jeux d'acteurs et leur positionnement. Cela permet d'aborder les idées de réseaux, de lieu et d'espace, que les hommes et leurs pratiques dessinent. Des réseaux qui ne sont ni tracés d'avance ni immobiles, bien au contraire, en opposition au découpage territorial administratif des pays.

Ces travaux novateurs nous ont permis de nous abstraire de la question de l'échelle du territoire, lorsque nous buttions sur la description des stratégies de certains acteurs, qui sont parfois présents sur plusieurs échelles et plusieurs territoires de manière simultanée. Ils ont été structurants pour notre réflexion et rejoignent notre angle de vue (nécessité de décoder les jeux et stratégies d'acteurs dans le système de l'aide) puisque au-delà de soulever le problème de l'uniformité des modèles de gouvernance, ils recèlent des pistes pour une redéfinition de l'approche du développement.

Enfin, la question des transferts de modèle de développement et particulièrement de gouvernance, du Nord vers le Sud, est elle aussi abordée par différentes disciplines : sociologie, sciences politiques, économie, droit administratif, histoire. Amorcés dans les années 1980 avec l'échec des Programmes d'Ajustements Structurels du FMI, les travaux sont relancés avec l'avènement de la globalisation et l'uniformisation de modèles de développement vecteurs de valeurs occidentales. Des modèles jugés nécessaires dans un contexte où les réformes d'État des pays en développement conditionnent l'octroi de financements internationaux. Certains auteurs rejettent très vite la théorie modernisatrice et universelle de ces modèles et dénoncent la suprématie et l'absence de remise en question de ces transferts de modèles occidentaux. Les travaux de sciences politiques de Yves Meny (Mény, 1993), Bertrand Badie (Badie, 1992) et Dominique Darbon (1993, 2008, 2009) sont édifiants quant aux mécanismes et aux impacts des transferts de politiques publiques, depuis les indépendances. Yves Mény explique que « l'export-import » de modèle « *comporte toujours une réappropriation* » (Mény, 1993) et souligne la nécessité de se pencher sur la compréhension des mécanismes d'appropriation. Dominique Darbon (2009) compare le transfert de modèle à un « marché institutionnel », montrant combien l'approche du développement s'appuie sur des techniques de management et d'optimisation de l'efficacité des modèles au

détriment de leur utilité. Ces auteurs et d'autres (Bourmaud, Quantin, 1991) soulignent les problèmes d'appropriation de ces modèles de gouvernance au Sud, mettent en lumière l'importance des impacts de transferts et la nécessité de s'intéresser aux jeux et intérêts d'acteurs du Nord et du Sud dans leur stratégies de détournement de modèle. Dominique Darbon (2009) évoque aussi la manière dont un modèle théorique de développement se transforme au fur et à mesure des discours (politiques, des experts, des organisations internationales, etc.) en un modèle « duplication », incontestable et universel. Enfin, ces auteurs s'accordent, eux aussi, à penser qu'il est nécessaire de se pencher sur ce que crée le mécanisme du transfert, plutôt qu'au modèle lui-même.

## 2.2. ... fondatrice de la problématique générale

Au vu des critiques et travaux déjà menés soulignant le dysfonctionnement du système de l'aide et les limites du modèle de décentralisation, l'objectif de ce travail de thèse, est d'aborder la question du transfert de modèle sous un autre angle. Au-delà de la critique, nous souhaitons comprendre comment et pourquoi un modèle de développement transféré n'atteint pas les objectifs visés.

Le terme de « modèle » peut se qualifier de deux manières, aussi distingue-t-on le modèle théorique et le modèle normatif. Le modèle théorique, ce que la science politique nomme le modèle simulation, est un outil d'explication, un instrument de validation d'une théorie. Son but est de comprendre un mécanisme « *sans chercher une reproduction à l'identique* » (Darbon, 2009). Il est construit d'après l'expérience, « *à partir d'une analyse comparative des systèmes politiques et sociaux concrets afin d'en dégager des éléments communs (...)* » (Lugan, 2006, p. 52)<sup>20</sup>. Il est donc produit pour rendre compte d'un fonctionnement réel et doit être testé. Darbon précise que c'est « *(...) un appareil de simulation capable de faire parler la réalité à travers une reconstruction de la réalité* » (Darbon, 2009, p. 251). Le modèle sert aussi à démontrer des hypothèses « *construites à partir de l'objet étudié* » (Crozier, Friedberg, in Lugan, 2006, p. 56)<sup>21</sup>. Le modèle normatif ou modèle « imitation » ou encore le « parangon » (Darbon, 2009) est quant à lui fait pour être répliqué, appliqué et non interrogé car censé être « idéal » donc incontestable. Il « *cherche à être la représentation plus ou moins*

---

<sup>20</sup> Sous la direction de Jean-Claude Lugan, *Lexique de systémique et de prospective*, Conseil économique et social Midi-Pyrénées, 2006, 97 p.

<sup>21</sup> *Idem*

*idéale d'un système à élaborer et faisant apparaître la nature des intrants et extrants, des structures et processus internes nécessaires à cet idéal (...) » (Lugan, 2006, p. 58). De part ses qualités « idéales », il peut servir de référence ; il est construit pour être imité. Quant au terme « transfert », il correspond au :*

« processus de développement au sein des systèmes politiques et/ou sociaux existants, de programmes d'action, de politiques ou encore d'institutions dont les cadres d'action relèvent d'idées ou proviennent d'institutions ou de programmes d'action de systèmes politiques et/ou sociaux autres (en général étrangers). » (Russeil, 2010, p.448).

La décentralisation devrait ainsi être considérée comme un modèle théorique, à tester. Mais en passant par le filtre de l'aide au développement et avec l'objectif de lutte contre la pauvreté et/ou de la bonne gouvernance, elle perd son caractère théorique pour devenir un modèle normatif. Elle se transforme en postulat irrévocable, dont on n'interroge ni la qualité ni l'efficacité. Aussi souhaitons-nous, nous pencher sur la description des logiques d'appropriation et de détournement du modèle.

Nous nous appuierons sur l'exemple du transfert de modèle de décentralisation en Haïti et Madagascar. Ces deux pays tentent de mettre en œuvre une décentralisation calquée sur le modèle français depuis près de vingt-cinq ans (1987 pour Haïti, 1992 pour Madagascar). Pourtant, cette décentralisation n'est toujours pas effective et ce, malgré les nombreuses politiques nationales et aides internationales. Comment se fait-il que le modèle échoue, ne s'ancre pas, malgré les efforts faits en ce sens depuis des années ? Tout se passe comme si le modèle subissait une déformation en passant de la théorie à la pratique ; il est dévié de ses objectifs pour devenir parfois tout autre chose. Est-ce dû à un facteur politique ou géopolitique ? Économique ? Ou est-ce dû à la culture, aux valeurs, aux « mentalités » des populations des pays en développement qui seraient différentes de celles de l'Occident ? Et surtout, si tous les auteurs et experts s'accordent sur la non efficacité du modèle, pourquoi est-il encore et toujours transféré dans les pays du Sud, sans remise en question ? Pourquoi le Sud continue-t-il, accepte-t-il de le recevoir ?

L'analyse du jeu des acteurs à l'œuvre dans la coopération décentralisée de la Région Aquitaine à Madagascar, mise en regard avec celle qui a été menée en Haïti, devrait permettre de répondre à cette problématique, dont la résolution repose sur les deux hypothèses suivantes. La première est que si le transfert se poursuit, c'est qu'au-delà des

objectifs officiels rarement atteints, d'autres objectifs officieux, eux le sont. Le modèle de décentralisation serait alors instrumentalisé, détourné, réapproprié par un certain nombre d'acteurs officiels (visibles) ou officieux (invisibles) au Sud comme au Nord pour servir bien d'autres intérêts que ceux de la solidarité internationale, de la bonne gouvernance ou de la lutte contre la pauvreté. La seconde hypothèse est que ce sont les modalités du transfert d'un modèle puissamment normé qui expliquent le maintien d'un système qui tourne sans produire les résultats annoncés. Ce qu'il convient alors d'interroger, ce sont les jeux et stratégies d'acteurs interdépendants, du Sud comme du Nord.

L'objectif de cette thèse est donc de décoder les enjeux que soulève le transfert du modèle de la décentralisation et de décrypter les jeux d'acteurs officiels et officieux qu'il suscite à différentes échelles, à partir des cas de Madagascar et d'Haïti. Si les stratégies des acteurs du Nord seront également abordées, nous nous concentrerons surtout sur la compréhension des réactions et stratégies des acteurs du Sud face à l'imposition d'un modèle de développement, appuyé entre autres par la coopération décentralisée. Qui sont les acteurs du Sud, des plus officiels et visibles aux plus occultes, qui interviennent dans le système ? Comment jouent-ils le « jeu du développement » et en fonction de quelles stratégies et de quels objectifs ? Qui en tire parti et qui a intérêt à ce que le modèle soit toujours transféré sans qu'il ne produise les résultats escomptés ? Autrement dit, à quoi et à qui sert la décentralisation ? Et comment dans ces conditions, repenser une approche du développement qui soit à la fois efficace et éthique ? N'aurait-on pas intérêt à élaborer des modèles plus flexibles et plus adaptables aux réalités locales qui intégreraient les acteurs (et leurs intérêts) qui agissent manifestement au Sud, mais en sous-mains ? Nous espérons ainsi par ce travail de thèse apporter de nouveaux éléments explicitant le dysfonctionnement d'un modèle de développement, entretenu par des jeux d'acteurs qui s'approprient et transforment le modèle lui-même. Selon nous, la description et compréhension de ce que le transfert de modèle suscite au Sud pourrait poser des bases de réflexions pour repenser l'approche du développement.

### 3. Posture de recherche

#### 3.1. Une approche systémique

« *La théorie des systèmes insiste sur la nécessité de ne pas considérer un phénomène (...) comme un simple assemblage d'éléments (...) mais aussi et surtout comme une entité dont on ne peut saisir le sens que globalement* » (Lugan, 2006, p.39). E. Morin définit un système comme « *une unité globale organisée d'interrelations entre des éléments, actions ou individus* » (Morin, in Lugan, 2006, p.79). Cet ensemble d'interactions permet au système d'être autonome.

Cette thèse relève d'une approche systémique. D'abord parce que le sujet s'inscrit dans des réflexions globales sur la théorisation du développement et sur des questions liées spécifiquement à la décentralisation comme modèle de développement pour les pays en développement. Ensuite, parce qu'il s'agit de traiter de deux pays, dont il a fallu, pour chacun, faire une analyse contextuelle pour bien appréhender dans quel cadre s'impose ce modèle, avant de se pencher sur leur histoire et leur schéma de décentralisation. Enfin, l'approche systémique était incontournable dans la mesure où le cœur de notre réflexion porte sur la description et la compréhension des jeux et stratégies d'acteurs, donc sur un ensemble d'interactions et d'interrelations faisant fonctionner globalement un système qui perdure. Comprendre, analyser ce système afin de cerner et expliciter le (dys)fonctionnement de l'aide, a nécessité le recours à des travaux éclairants produits par d'autres disciplines, notamment en sociologie des organisations (Crozier, Friedberg, 1981). D'autres sociologues, spécialistes de la systémique (Bruno Latour, Edgar Morin, Jean-Louis Lemoigne, etc.) ont contribué à l'élaboration du Lexique de systémique et de prospective (J.C Lugan, 2006), qui nous a permis d'appréhender les concepts clés que nous mobilisons dans ce travail et de définir notre approche méthodologique.

Considérant que le système de l'aide au développement (dys)fonctionne par le biais d'acteurs en interdépendance, notre démarche est holistique, puisque nous les considérons dans leur globalité et non pas comme des éléments isolés. Aussi nous employons le terme « (dys)fonctionnement » dans le sens où si le système de l'aide n'atteint pas ses objectifs, il perdure pourtant, ce qui signifie qu'il fonctionne d'une certaine manière. En effet, un système ne peut se maintenir que lorsque les éléments qui le composent remplissent leur fonction.

La systémique sert avant tout à comprendre un système, voire à le représenter, et non à élaborer des réponses. En analysant les acteurs et leurs stratégies, notre but n'est pas de critiquer par principe ou de proposer des solutions, mais d'apporter un nouveau regard sur la problématique de l'aide au développement par transfert de modèle. Il s'agit ainsi de proposer une vision simple, explicite du « non fonctionnement » de l'aide, telle qu'elle est pensée aujourd'hui.

### 3.2. Approche actorielle de la géographie

Ce travail de thèse s'inscrit à la croisée d'une géographie politique et de la géographie du développement, mais aussi dans le tournant actériel de la géographie contemporaine. Crozier et Friedberg définissent le « jeu », comme

« (...) un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient la structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. » (Friedberg, Crozier, 1992, in Lugan, 2006, p.48)<sup>22</sup>.

Certains géographes abordent la question de la décentralisation et du transfert de modèle de développement en décortiquant les jeux d'acteurs créés ou les enjeux de pouvoir stimulés au niveau local. Emmanuel Fauroux, par exemple, montre bien comment la société malgache du Sud-Ouest peut jouer le jeu du développement ou le jeu du « *faux-semblant* »<sup>23</sup>.

On peut également trouver des points communs à nos réflexions dans les travaux de géographes traitant des politiques internationales en matière de protection de l'environnement, de la difficulté de mise en œuvre et application de ces modèles théoriques et homogènes au niveau local (Rossi, 2001) et des jeux et enjeux d'acteurs que cela suscite (André, Amelot, Mellac, 2009 ; Rakoto Ramiarantsoa, 2012) ; ou encore comment cela vient contribuer à maintenir ou créer des conflits et/ou des inégalités au Sud (Blanc-Pamard, 2012). Ces travaux permettent de dégager des éléments de réflexion

---

<sup>22</sup> Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Édition du Seuil, Paris, 1992, 500 p.

<sup>23</sup> Emmanuel Fauroux, Chantal Blanc-Pamard, *L'illusion participative : exemple ouest-malgache*, Autrepart, 2004, 31 p.



sur les limites de l'uniformité des modèles, des besoins, des objectifs et des outils déployés, leurs impacts au niveau local et donc la difficile articulation local/global.

De plus, nous considérons que les dynamiques actorielles contribuent à la construction d'espace de pouvoir qui ne coïncident pas nécessairement avec les échelons de pouvoir attribués par le modèle de décentralisation. Ces disjonctions entre espace du pouvoir qui structurent des inégalités entre territoires et entre acteurs du Sud, pourraient expliquer une part du dysfonctionnement. Pour expliciter cette théorie, nous mobilisons le concept de « capital spatial ». Le capital spatial est « *l'ensemble des ressources accumulées par un acteur, lui permettant de tirer avantage en fonction de sa stratégie, de l'usage de la dimension spatiale de la société.* » (Lévy, Lussault, 2003, p. 124) ; c'est aussi « *la possibilité de maîtriser les échelles géographiques depuis le local au mondial et d'en tirer avantage et position élevée dans la hiérarchie sociale* » (Laboratoire ESO de Caen, 2015). Ce capital spatial, acquis par la mobilité ou par les réseaux de pouvoir, et dont les acteurs sont inégalement dotés, est un des ressorts de leurs réactions et stratégies déployées face au transfert d'un modèle de développement. En cela, nous avons pu procéder à une analyse de jeu d'acteurs sous l'angle des dotations en capitaux (sociaux, économiques et spatiaux) de chacun.

L'approche actorielle et systémique de notre travail de thèse vise à produire des bases de réflexions pour tenter de redéfinir une approche du développement qui s'inscrive dans les nouvelles orientations de recherches. Ces dernières émergent à la fois du côté des chercheurs, de la société civile mais aussi du côté des Institutions Financières et de la communauté internationale, c'est-à-dire du côté des principaux « penseurs » des modèles.

Nous pensons que la clé du développement peut se trouver dans les compétences des acteurs du Sud à contourner ou détourner un modèle occidental. Comprendre ces jeux et identifier les acteurs en présence, permet ainsi de poser des bases de réflexion en nous interrogeant sur la façon dont nous pouvons les intégrer dans l'élaboration de modèle ou s'il est possible d'avoir un modèle (des modèles ?) flexible(s) et adaptable(s). En effet, au delà de l'identification des points de blocage liés à des stratégies d'acteurs, il s'agit de comprendre pourquoi et comment ils réagissent pour pouvoir, non pas les contourner ou tenter de les faire plier au modèle, mais pour les intégrer à la définition d'une nouvelle approche.

## 4. Le choix des deux terrains : Haïti et Madagascar, en passant par l'Aquitaine

### 4.1. De l'Aquitaine à Haïti

L'expérience professionnelle en Haïti pour le Conseil régional Aquitaine dans le cadre de son programme de coopération décentralisée avec ce pays est la source des problématiques posées dans ce sujet de thèse. Elle a permis aussi d'acquérir une masse considérable de données sur la question de l'aide au développement via le transfert de modèle de la décentralisation dans un pays du Sud.

En effet, l'une des premières missions qui nous a été attribuée en 2009 était de mener un état des lieux de la décentralisation en Haïti<sup>24</sup>. Ce travail s'apparentait à celui d'une recherche (recherche bibliographique, enquêtes et entretiens sur le terrain, analyse, traitement de données et rédaction d'un rapport), excepté le fait qu'il était commandité par une collectivité territoriale et s'inscrivait dans un contexte professionnel spécifique qui limitait notre liberté de manœuvre.

La mission post-séisme en tant qu'assistante technique à la préfecture du département du Nord, pour de l'appui à la coordination d'aide d'urgence, nous a permis quant à elle d'être à la croisée des deux systèmes d'acteurs (Nord/Sud) et de mesurer pleinement combien les enjeux économiques et de pouvoir stimulés par l'aide, ainsi que les conflits d'acteurs (entre acteurs du Nord et du Sud mais aussi au sein même des deux groupes d'acteurs) viennent freiner la réussite des programmes d'aide et le fonctionnement de la décentralisation. Ces enjeux n'ont pas été créés par l'urgence du séisme, ils préexistaient et ont simplement été révélés au grand jour par le temps de crise. Le bilan de cette expérience se résume alors à un constat simple : la décentralisation n'existe pas en Haïti, bien qu'elle soit le leitmotiv de tous les décideurs politiques haïtiens et de toute la communauté internationale depuis 1987 (date de la Constitution de la République d'Haïti).

---

<sup>24</sup> Angéline Chartier, *Le processus de décentralisation en Haïti. Étude sur l'effectivité de la décentralisation dans le département du Nord d'Haïti*, Conseil régional Aquitaine, 2009, 51 p.

## 4.2. D'Haïti à Madagascar, en passant par la thèse

Lors de la rédaction de la proposition de sujet de thèse, nous étions déjà dans l'idée d'un second terrain d'étude et ce pour plusieurs raisons. La principale était un souci d'objectivation et de mise à distance d'une expérience professionnelle et personnelle dans le contexte très spécifique pré et post séisme. De plus, Haïti est un des pays les plus pauvres du monde, minuscule territoire surnommé « La République des ONG », qui apparaît comme un condensé du dysfonctionnement de l'aide visible à l'œil nu. Il nous fallait envisager un second cas d'étude, pour prendre du recul et mesurer si le dysfonctionnement du modèle de développement qu'est la décentralisation était seulement dû au contexte haïtien ou non.

Madagascar fut une évidence par ses similitudes avec Haïti : un pays insulaire, en développement, en crise politique et démocratique et où est tentée vainement depuis des années, la mise en place d'une décentralisation, fondée sur le même modèle que la décentralisation haïtienne : le modèle français.

Toutefois, les différences majeures entre Madagascar et Haïti motivèrent aussi notre choix. Madagascar est un vaste territoire insulaire (« l'île Continent »), située dans un contexte géographique et géopolitique (océan Indien, proximité de l'Afrique et liens étroits avec la France) très différent de celui d'Haïti (Caraïbes, proximité des États-Unis). Les origines respectives des habitants n'ont rien en commun (Amérique/Afrique de l'ouest pour Haïti, Asie/Afrique pour Madagascar), donnant des cultures, croyances et religions très éloignées (voodoo en Haïti/culte des ancêtres à Madagascar). Leurs histoires politiques divergent également. Madagascar fut une colonie française et obtint son indépendance en 1958, tandis qu'Haïti fut le premier pays noir indépendant, en 1804, après une colonisation espagnole puis française. Haïti a aussi connu une longue période d'occupation américaine de 1915 à 1943. Elle est aujourd'hui une République, mais les Nations-Unies y sont présentes depuis 1993 pour assurer le maintien de la paix, la stabilité et le rétablissement de l'État de droit (MINUSTAH). Ces différences ont été structurantes afin de vérifier si les hypothèses et les problématiques construites à partir du cas d'Haïti étaient valables à Madagascar ; et si non en quoi différaient-elles.

Enfin, la dernière raison, importante, du choix malgache est liée au fait que le Conseil régional d'Aquitaine est depuis 2008 en coopération décentralisée avec Madagascar. Lorsque nous travaillions pour eux en Haïti, notre supérieur était chargé de mission des coopérations de ces deux pays. Il évoquait souvent les différences de « réussite » ou des

avancées de décentralisation, au crédit de Madagascar. En début de thèse, cet ancien supérieur partant en mission institutionnelle et technique à Madagascar, m'a offert la possibilité de le suivre et d'effectuer un premier terrain, en Région Itasy, partenaire de la Région Aquitaine dans le cadre de son programme de coopération décentralisée. L'accompagnement du chargé de mission sur place a grandement facilité la prise de contact et l'identification de nos futurs enquêtés (à toutes échelles), ainsi que notre immersion au sein du terrain. Un gain de temps non négligeable dans la recherche.

Tout au long de la thèse, nous sommes restées en contact avec la Région Aquitaine. Nous avons pu ainsi suivre l'évolution des programmes de coopération dans les deux pays, obtenir des entretiens réguliers avec le (nouveau) chargé de mission et profiter d'une autre mission technique et institutionnelle de celui-ci à Madagascar, pour faire un second terrain.

Nous devons souligner que notre statut sur les deux terrains a été différent. À Madagascar, nous avons pu jouir d'une position de chercheuse et d'une liberté de manœuvre pour mener des entretiens semi-directifs et gagner la confiance des enquêtés. Nous avons pu obtenir des éléments de réponses sur des sujets sensibles mais clés (politiques, stratégie de contournement du modèle, conflits d'acteurs, etc.) ouvrant sur la compréhension d'enjeux de pouvoirs dissimulés. Employée de coopération française et actrice au cœur du système, en Haïti, ces éléments n'avaient pas pu être abordés aussi frontalement. Cette différence de positionnement entre les deux pays souligne d'ores et déjà qu'il ne s'agit pas d'un travail strictement comparatif. Haïti a constitué le terrain « déclencheur », qui a permis de poser le modèle, de décrire le décalage entre modèle théorique et réalité -notamment en termes de jeux d'acteurs institutionnels -, et d'effectuer un constat d'instrumentalisation du modèle à l'avantage de certains acteurs. Madagascar a permis d'aller plus loin et de creuser les jeux et enjeux invisibles, d'identifier les acteurs clés, souvent en périphérie du modèle, qui contribuent à faire (dys)fonctionner le système, de décoder les intérêts officieux de chacun à toutes les échelles ou encore de décrire des modes de gouvernance dissimulés, propres à la société, qui viennent s'entrelacer avec le modèle théorique imposé. Très vite, des similitudes ont été identifiées sur les points de blocage ou dans la manière dont la décentralisation dysfonctionne. Nous n'avons pas la prétention d'en tirer des généralités valables pour l'ensemble des pays du Sud qui mettent en œuvre la décentralisation, les modèles de décentralisation et leurs réussites étant très variables

d'un pays à l'autre ; toutefois nous espérons que cela puisse amener des réflexions plus globales sur les transferts de modèles de développement au Sud.

Quoi qu'il en soit, les résultats du terrain malgache nous permettent de comprendre les dysfonctionnements auxquels nous avons assisté en Haïti. Autrement dit, nous avons trouvé, grâce à ce travail de thèse, des réponses à Madagascar aux questions que nous nous étions posées en Haïti. En cela, ce travail a été salvateur.

#### **4.3. D'Haïti à Madagascar en passant par la France**

Notre sujet implique de s'intéresser au système d'acteurs du Nord, qui diffuse le modèle de développement qu'est la décentralisation, son approche et les lignes directrices en matière de politique d'aide au développement. C'est pourquoi nous avons rencontré, en France, des professionnels de la coopération décentralisée mais aussi du développement, principalement à Paris et à Bordeaux (employés, cadres de collectivités ou d'organismes d'aide nationaux, internationaux, anciens coopérants français ou encore chercheurs universitaires ou d'organismes de recherche, etc.) auprès desquels nous avons réalisé des entretiens semi-directifs ou spontanés. Nous avons eu en outre des entretiens réguliers tout au long de la thèse avec le chargé de mission du programme de coopération décentralisée Haïti/Madagascar, à Bordeaux, nous permettant de suivre les programmes et d'obtenir de nombreux éclairages. Enfin, nous avons assisté chaque année au « Forum de l'action des collectivités territoriales à l'international », qui accueille tous les acteurs du Nord travaillant autour du thème (collectivités territoriales, ministères, partenaires techniques et financiers, bailleurs, entreprises privées, etc.), pour y mener un travail d'observation et de recueil d'éléments sur l'actualisation des enjeux de la coopération décentralisée et des orientations stratégiques de la politique de coopération française en matière de développement territorial.

## 5. Méthodologie de la recherche

### 5.1. Retracer l'historique et la législation de la mise en place de la décentralisation

Traitant de deux pays, il nous a d'abord fallu contextualiser pour chacun l'histoire de la décentralisation et ses modalités de fonctionnement afin de produire deux états des lieux.

Pour parler du modèle, il fallait comprendre comment sont pensées les politiques d'aide au développement. Nous avons donc analysé les directives internationales du moment en matière de stratégie de développement et spécifiquement concernant la bonne gouvernance et la décentralisation (les Objectifs du Millénaire pour le Développement - OMD- des Nations Unies, ONU Habitat, Banque mondiale, Union Européenne, etc.), mais aussi celles à l'échelle nationale et locale (AFD, Ministère des Affaires Étrangères français, stratégie coopération décentralisée, documents internes des ambassades de France, collectivités territoriales, etc.).

Afin de mesurer comment ces orientations politiques sont traduites au Sud, nous avons décortiqué les Documents de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP) de chacun des deux pays<sup>25</sup>, puis leur Constitution respective, textes de lois, décrets, rapports de commissions internes, rapports ministériels, relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation. L'instabilité politique des deux pays étudiés n'a pas facilité cette radiographie de la décentralisation à un moment donné. En effet, les basculements politiques viennent souvent abroger les textes élaborés par le gouvernement précédent. Ainsi les textes de lois foisonnent-ils, sans parfois avoir eu le temps d'être appliqués ; par ailleurs de nombreuses lois votées n'ont aucun décret d'application. Par exemple, la dernière Constitution de la République de Madagascar, publiée en 2010, sous le gouvernement de Rajoelina (au pouvoir depuis 2009 après un coup d'État), n'est toujours pas appliquée, notamment pour ce qui concerne la décentralisation. Or le modèle de décentralisation y est complètement remanié puisque la Constitution prévoit l'instauration des Provinces autonomes, soulignant les enjeux de

---

<sup>25</sup> Etablis par les gouvernements locaux autour des années 2000 pour répondre aux OMD, ce sont des documents régissant les stratégies de développement du pays, à appliquer en échange d'allègement de la dette.

fédéralisme qui se jouent à Madagascar. Pour démêler cet imbroglio et le rendre lisible nous avons reconstitué l'histoire de la décentralisation à l'aide de frises chronologiques. D'ores et déjà, ce travail soulevait des enjeux importants liés à la décentralisation.

Pour mener ce travail de reconstitution historique, nous avons également consulté de nombreux travaux d'experts nationaux et internationaux (Banque mondiale, US Agency for International Development (USAID), PAM, Unicef, PNUD, Union Européenne (UE) mais aussi coopérations suisse, allemande, canadienne, etc.). Ils reflètent la multitude d'acteurs en présence, intéressés et impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation dans ces pays. Ces rapports constituent des sources de données très riches, mais produits pour et par chaque institution, sans concertation ou échange. Il s'avère difficile de croiser leurs données (toutes catégorisées comme « officielles ») fondées sur des entrées thématiques différentes (économiques, sociales, politiques), produites à des époques différentes (pré ou post crise) et à des échelles de lecture différentes (gouvernementale, ministérielle, régionale, etc.). Ces rapports offrent néanmoins une vision d'ensemble de toutes les activités menées, de l'argent décaissé et des acteurs impliqués depuis des années autour de la seule question de la décentralisation en Haïti ou Madagascar, mais aussi des problèmes récurrents et des enjeux liés à la décentralisation.

Pour décoder les intérêts moins visibles de chacun et comprendre les enjeux de la décentralisation localement, nous avons mobilisé des recherches historiques, sociologiques et anthropologiques. Le but était de dégager des éléments de compréhension des « gouvernances traditionnelles », ou mettre en exergue des fonctionnements sociétaux éloignés de ceux de nos sociétés occidentales, mais qui peuvent parfois se mêler. Les recherches bibliographiques sur ce thème ont été plus poussées à Madagascar qu'en Haïti, par choix. Sans constituer le cœur de notre thèse, il nous semblait que les valeurs et modes de fonctionnement de la société malgache renfermaient des enjeux complexes et d'actualité (société fortement hiérarchisée, enjeux ethniques, de territoires, présence de Rois, etc.) rendus publics<sup>26</sup>, qui pouvaient éclairer notre problématique. Sur ce thème, relevons les travaux des ethnologues Laurent Berger (Berger, 2010) et Paul Ottino (Ottino, 1967 ; 1998), d'Emmanuel Buvat (Buvat, 2003) ; de l'historienne Françoise Raison-Jourde (Jourde, 1985 ; Jourde, Randrianja, 2003) ou

---

<sup>26</sup> Ce qui n'est pas le cas en Haïti, le travail aurait été donc plus long.

encore de Didier Galibert (Galibert, 2011) et Tovorina Rakotondrabe (Rakotondrabe, 1993), qui s'attachent à comprendre les mécanismes de maintien d'hégémonie locale à travers l'histoire et la politique. Nous nous sommes aussi appuyés sur les travaux de l'équipe de l'UMR DIAL<sup>27</sup> particulièrement novateurs. F. Roubaud, par exemple avait déjà mené des travaux sur la délicate question des ethnies et castes à Madagascar (1997). L'équipe effectue, actuellement, d'une part, et de manière régulière, des enquêtes auprès de la population malgache, sur leurs représentations de la gouvernance et de la démocratie<sup>28</sup>; d'autre part elle mène une recherche sur les élites à Madagascar, et plus globalement sur le fonctionnement de la société, qui pourrait expliquer ce qu'ils nomment le « *mystère malgache* » (Razafindrakoto, Roubaud, Waschberger, 2013), c'est-à-dire le non développement du pays malgré des atouts. L'objectif de l'équipe est aussi de produire de nouveaux indicateurs de développement.

Nous nous sommes également référés à des travaux et articles d'universitaires ou de groupements de société civile « contestataires », comme ceux de la PAPDA (Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif) ou de la SEFAFI, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar. Une veille médiatique et un suivi de blogs ou forum ont été menés tout au long de la thèse (Alterpress pour Haïti, Madagascar Tribune pour Madagascar par exemple) afin de suivre les évolutions politiques et de recueillir les réactions locales (enjeux stimulés, instabilité politique, etc.).

A ces sources écrites se sont ajoutés des entretiens semi-directifs auprès d'intellectuels, universitaires, Français (résidents) ou Malgaches, pour obtenir des informations complémentaires sur le contexte politique, les jeux d'acteurs ou encore sur l'histoire et le fonctionnement de la société malgache (géographe, historien, anthropologue, économiste, etc.). Certains d'entre eux ont été enquêtés plusieurs fois au vu de la sympathie et de la confiance installée et au fil de l'avancée de nos réflexions et questionnements.

---

<sup>27</sup> UMR/IRD 225 DIAL, Paris-Dauphine : Développement, Institution et Mondialisation.

<sup>28</sup> Dial, Coef Ressources, AFD, Rapports Enquêtes Afrobaromètre, 2005, 2008, 2013.



## 5.2. L'approche du terrain haïtien

Nous avons fait quatre séjours en Haïti dans le cadre de missions, toutes différentes, pour le compte du Conseil régional Aquitaine, soit 11 mois, entre 2009 et fin 2010.

La première mission concernait principalement l'établissement de l'état des lieux de la décentralisation en Haïti. La deuxième, sous contrat avec une ONG partenaire du programme de coopération<sup>29</sup> avait pour objectif d'établir des analyses contextuelles et des diagnostics pré projets afin de proposer des pistes de recommandations pour les futurs projets de la coopération, principalement sur des secteurs d'appui à l'agriculture, à l'artisanat et le renforcement institutionnel. La troisième mission était l'appui au département du Nord dans la coordination de l'aide d'urgence sur le territoire. Enfin, la dernière était une mission technique menée pour le compte de l'ONG Agrisud, nouveau partenaire du programme à l'époque, pour le lancement de leur projet d'appui aux agriculteurs (installation, logistique, identification de partenaires).

Ces différentes missions ont consisté à évaluer l'effectivité de la décentralisation sur le pays, à établir un diagnostic institutionnel des communes partenaires et du département Nord, afin d'établir des pistes de recommandations en matière d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation et d'orienter/conseiller les programmes d'actions de la Région Aquitaine (identification de partenaires, analyses de contexte, recensements des besoins etc.). Dans ce cadre, nous avons effectué des entretiens semi-directifs (avec prise de note) et des entretiens spontanés (sans prise de note) selon les opportunités, auprès de différents types d'acteurs : institutionnels (collectivités territoriales, services techniques déconcentrés, société civile, Ministères...), acteurs de la coopération internationale (coopération décentralisée, ONG, Organisations Internationales, bailleurs...) ou membre de la population de différentes couches sociales, de l'agriculteur à l'élite locale.

Ce travail a permis d'avoir une vision de la décentralisation à toutes les échelles. Nous avons pu mesurer le décalage entre ce qui est prévu par les textes et la mise en œuvre concrète, mais également d'identifier les points de blocages à travers l'analyse des jeux d'acteurs.

---

<sup>29</sup> Pour le compte de l'AFDI, Agriculteurs Français pour le Développement International

Nos séjours se sont déroulés principalement dans le département du Nord d'Haïti, qui renferme cinq des six communes partenaires de la Région Aquitaine (Voir Carte 1 - page 55, Carte 2 - page 55 et Encadré 1 - page 56). La 6ème est située dans le département voisin (Nord-est). Nous séjournions à Cap-Haïtien, chef lieu du département du Nord, siège de toutes les structures déconcentrées et seconde ville du pays, mais nous nous déplaçons sur les communes rurales partenaires. Enfin, nous nous rendions à Port-au-Prince, la capitale, pour des rencontres avec des membres de Ministères (Agriculture, Intérieur, etc.), avec l'Ambassade de France ou encore pour nous rendre aux sièges des grandes ONG et Organisations Internationales (USAID, PNUD, etc.).

La méthode de diagnostic utilisée lors de notre travail en Haïti constitue la base de notre approche méthodologique à Madagascar.

Carte 1 -
Découpage territorial de la République d'Haïti et
localisation des départements d'études

Carte 2 -
Localisation des communes d'étude dans les
départements du Nord et du Nord-Est d'Haïti



#### Encadré 1 - **Le département du Nord d'Haïti**

Le département du Nord est l'un des 10 départements haïtiens. Ce département d'une superficie de 2105 km<sup>2</sup> fait partie des bassins versants de la côte Atlantique et occupe une partie de la frange Nord de la région naturelle du Plateau Central. Il est dominé par le Massif du Nord et la Plaine du Nord (900 m d'altitude). Le département est divisé en 19 communes, 7 arrondissements et 82 sections communales. Certaines villes sont des carrefours commerciaux importants, comme Limbé ou Cap-Haïtien (seconde ville du pays), la première située sur l'axe vers la capitale, la seconde reliée à Ouanaminthe et la République Dominicaine. Le département accueille un million d'habitants dont environ 70% de la population vit de l'agriculture. Les cultures principales (café, cacao, maïs, agrume, riz, tabac, canne à sucre, manioc,...) sont généralement pratiquées sur des superficies n'excédant pas un ha. On y souligne une faiblesse du développement des potentialités en termes d'irrigation et de grands problèmes d'érosion des sols, dus à la déforestation et aux pratiques intensives de culture sur pente avec une forte pression foncière. L'apiculture, l'élevage de bovins et de porcs y sont importants. Une des rares entreprises de transformation de produits laitiers du pays est installée à Limonade et les producteurs du Nord ont une forte capacité d'organisation (coopérative, association de transformation, etc.), malgré leur manque de moyens.

### **5.3. L'approche du terrain malgache**

Dans le cadre du doctorat, nous avons effectué trois séjours à Madagascar, d'une durée totale de 8 mois, de fin 2011 à début 2013. Les objectifs généraux étaient de trois ordres. Tout s'abord, évaluer l'état des lieux de la décentralisation à Madagascar, afin de le comparer à celui d'Haïti et identifier les similitudes de points de blocage du modèle. Ensuite, décoder les jeux et enjeux d'acteurs, à différentes échelles, qui se tissent en réaction au modèle et qui influencent son dysfonctionnement. Enfin, comprendre les intérêts de chacun et les stratégies et réactions face au modèle afin d'identifier les similitudes avec les jeux haïtiens et tenter de dégager des profils et stratégie type, qui d'expliquent la manière dont le système du transfert de modèle dysfonctionne.

Le premier terrain malgache correspondait à une phase « découverte » et observation, notamment à travers le suivi de la mission technique et institutionnelle du chargé de mission de la Région Aquitaine en Itasy (Voir Carte 3 - page 58, Carte 4 - page 58 et Encadré 2 - page 59). Dans un second temps, nous avons mené des enquêtes et entretiens auprès des partenaires techniques et institutionnels du programme de coopération en Itasy, mais aussi avec d'autres acteurs institutionnels du territoire (maires, collectivité locale, services déconcentrés, ...) d'échelon local puis à l'échelon national (ministère de la décentralisation, Ambassade de France, Institut National de

Formation de Fonction Publique Territoriale, etc.), et enfin, auprès d'acteurs de la coopération internationale. Globalement, il s'agissait d'interroger l'ensemble des parties prenantes de la décentralisation et du programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine, à l'image de ce qui avait été réalisé en Haïti, afin d'appréhender la réalité de la décentralisation.

Sur la base de l'expérience haïtienne, nous avons privilégié des entretiens semi-directifs, sur la réalité des conditions et moyens de fonctionnement des collectivités locales (évaluation du fonctionnement interne, des ressources humaines, techniques et financières à disposition, de leurs compétences, des types de relations avec les autres acteurs institutionnels, etc.). De nouvelles questions ont été ajoutées, notamment concernant l'opinion des enquêtés sur la décentralisation, ses points de blocages et le pourquoi de ses dysfonctionnements.

Carte 3 - Régions malgaches et localisation de la région d'étude



La Région d'Itasy (Madagascar)



## Encadré 2 - La Région Itasy

La région se situe en plein cœur de Madagascar, à seulement 1h30 de route asphaltées de la capitale, Antananarivo. Elle est la plus petite région de Madagascar en superficie (6 993 km<sup>2</sup>) et la plus densément peuplée après Analamanga (831 124 habitants dont 95% en domaine rural). Sa capitale est Miarynarivo (18 178 habitants). La population est inégalement répartie entre trois districts : Arivonimamo, Miarynarivo et Soavinandriana. Elle comprend cinquante et une communes. Environ 88% de la population de la région vit de l'agriculture dans des contextes fortement contrastés. Le climat tropical d'altitude favorise différents types de production, pratiqués généralement sur des faibles superficies (riz, maïs, manioc, haricot, pomme de terre, arachide, tomate, arboriculture fruitière, café,...). En revanche, la consommation d'intrants est faible, et la maîtrise de l'eau sur les anciens périmètres irrigués très imparfaite. L'insuffisance de terres, en particulier à la périphérie du lac Itasy, favorise la colonisation de parcelles de pentes, et contribue à fortement activer les phénomènes de déforestation et d'érosion. L'élevage bovin extensif prédomine dans le Centre, l'Est et l'extrême Ouest de la région. Les élevages laitiers et à cycle court (porcin, aviculture) sont davantage concentrés à la périphérie des villes (Analavory, Miarynarivo,...) et à proximité de Antananarivo (district de Arivonimamo). La pêche, dans la zone des lacs, constitue également une activité appréciable. La région bénéficie également d'un potentiel forestier (forêt de tapia), favorable en particulier au développement de la sériculture qui constitue un savoir faire local, et de quelques ressources minières. Les zones à potentiels sont marquées également par l'importance des situations foncières complexes (70 % des terres sont exploitées sur des formes de faire valoir indirects ; en particulier le métayage et la location, les héritages sont fréquemment sources de conflit, les droits sur les anciens périmètres coloniaux sont très confus, etc.), et par d'importants problèmes de sécurité (vol de bétails).

Notre objectif étant de décoder les jeux d'acteurs, des entretiens semi-directifs ont également portés sur les questions relatives aux conflits d'acteurs, les enjeux politiques du moment à Madagascar et leurs impacts au niveau local. Enfin, nous avons cherché à obtenir des éclaircissements sur les gouvernances « traditionnelles », sur le fonctionnement de la société malgache et son entrelacement avec le modèle occidental de la décentralisation. Le but était de faire émerger et comprendre le jeu d'acteurs « dissimulés » qui peuvent influencer le (dys)fonctionnement de la décentralisation.

Étant donné les objectifs de mise en regard avec l'expérience haïtienne et la difficulté d'obtenir des données fiables nous permettant un échantillonnage (Voir 6.6. page 66), l'aspect qualitatif a été privilégié dans notre démarche d'enquête. Il nous a semblé pertinent d'aller à la rencontre de chaque type de protagoniste et de recueillir son positionnement, pour ensuite pouvoir le replacer dans une vision systémique. Nous avons, quand cela était nécessaire, interrogé plusieurs personnes appartenant à la même catégorie d'acteurs (plusieurs maires par exemple). Nous avons mis un terme à notre travail d'enquête lorsque nous avons relevé une certaine redondance dans les éléments de réponse obtenus.

Le second terrain s'est déroulé sept mois après le premier, après retranscription, analyses et traitement des données recueillies. Nous avons eu, de nouveau, l'opportunité de suivre le (nouveau) chargé de mission du Conseil régional Aquitaine dans une de ses visites terrain. Cela nous a permis d'effectuer un suivi du programme (lancement notamment d'un programme intercommunalité dont les prémices avaient été étudiés lors du premier terrain), d'avoir des informations contextuelles et de revoir tous nos enquêtés avec un nouveau regard ayant traité les premiers entretiens. Ce second terrain a permis d'actualiser nos schémas de jeux d'acteurs et d'éclairer certaines zones d'ombres sur la compréhension du dysfonctionnement de la décentralisation.

Cette compréhension des intérêts d'acteurs officieux a été affinée lors du dernier séjour, par des entretiens complémentaires auprès d'acteurs déjà enquêtés avec lesquels une confiance s'était installée, principalement autour de la question des « gens du pouvoir » ou élites politiques, économiques et traditionnelles, à différentes échelles. En outre, nous avons pu réunir des données sur la situation de crise politique à Madagascar (veille des élections Présidentielles) qui stimule les enjeux de pouvoirs et interfère avec la décentralisation.



Enfin, tout au long des terrains, nous avons recueilli des témoignages et récits de vie auprès de différents membres de la société et de classes sociales différentes. D'autres entretiens plus spontanés ont eu lieu au gré des rencontres et tous nous ont apporté en nous aidant à comprendre la diversité des conditions de vie, les enjeux de la question ethnique, des groupes statutaires et leur vision de la situation de leur propre pays.

La majeure partie des 33 entretiens (d'une durée moyenne d'une heure et demie) a été menée dans la région partenaire du Conseil régional Aquitaine, en Itasy. Région à proximité de la capitale, située sur les Hauts-Plateaux, elle est censée être le point central de l'île, le « cœur » de Madagascar. Elle concentre une bonne partie des grandes familles *merina* (ethnies « dominante ») ayant leurs tombeaux dans la région. Nous avons logé à Miarinarivo, chef lieu de la région de petite taille, mais nous nous sommes déplacée dans des communes secondaires, rurales ou reculées. Une autre partie de nos entretiens a été menée dans la capitale, à Antananarivo, qui regroupe tous les services (centre de statistique, Université, bibliothèque, ministères, sièges d'ONG et Ambassade de France, etc).

Enfin, Madagascar étant un vaste pays, nous sommes sortie, lors de brefs séjours, de notre terrain d'étude pour aller mesurer la diversité territoriale, culturelle et politique du pays, notamment en termes de décentralisation. Pour l'observation nous nous sommes rendus dans d'autres régions, principalement côtières où nous avons mené des entretiens auprès d'habitants et de membres d'autres coopérations décentralisées françaises<sup>30</sup>. En effet, un conflit latent entre « Côtiers » et *Merina* (population des Hauts-Plateaux), nous semblait structurant dans le développement du pays. Nous avons pu ainsi recueillir leurs témoignages, visions de la réalité terrain et avis sur la décentralisation, faisant, par là-même ressortir les enjeux territoriaux de la gestion territoriale du développement du pays. Précisons que, tout comme en Haïti, nous nous sommes toujours déplacée dans les institutions des enquêtés ou à leur domicile. En effet, d'une part nous pouvions découvrir les localités, effectuer un travail d'observation de leurs moyens et conditions réelles de travail et, d'autre part, d'instaurer des conditions relationnelles optimales, créatrices de confiance. À notre sens, se déplacer jusqu'à l'enquêté est gage de respect envers l'institution et la personne et lui donne une position

---

<sup>30</sup> À Diégo-Suarez, au Nord du pays ; À Tuléar et ses environs, au Sud ; À Tamatave, Fénérive et Sainte-Marie au Nord-Est ; À Morondave à l'Ouest ; À Fianarantsoa au Sud-Est.

confortable de supériorité sur notre position de « jeune chercheuse », les mettant plus à l'aise.

## 6. **Apports et limites méthodologiques**

### 6.1. **L'observation**

Le travail d'observation sur nos deux terrains n'est pas à négliger dans notre démarche, notamment lors des nombreuses réunions du Conseil régional Aquitaine avec ses partenaires (techniques et institutionnels, Français, Malgaches ou Haïtiens selon le cas) auxquelles nous avons assisté, en Haïti, à Madagascar et à Bordeaux. À Madagascar, lors des suivis des chargés de mission aquitains pendant leurs déplacements sur le terrain, il était intéressant d'avoir la position de chercheur, pour observer le jeu du « faux-semblant » des acteurs en présence, avec en tête notre analyse des jeux d'acteurs.

En outre, être « accompagnant » des missions de l'Aquitaine sur le terrain, ou avoir travaillé pour eux auparavant, nous permettait d'obtenir des droits d'entrée ou la légitimité d'assister à de multiples réunions autour de la question de décentralisation ou de la coopération française (Assises de la décentralisation à Port-au-Prince, à Antananarivo, réunions sectorielles au sein des Ministères, Forum de la coopération décentralisée à Paris, etc.). Ce type de rencontres regroupe généralement tous les acteurs du Nord et du Sud, investis de près ou de loin sur les questions d'appui institutionnel, autrement dit, de bonnes opportunités de recueils d'informations mais aussi d'observation.

Enfin, l'observation comparative directe de terrain a complété notre lecture de l'état des lieux de la décentralisation et de ces enjeux territoriaux, à travers une évaluation de l'état des services de base des localités visitées, des conditions de vie des habitants ou encore des équipements matériels et état des bâtiments des collectivités. Une comparaison visuelle faite entre Haïti et Madagascar d'abord puis, au sein du pays (différences entre rural/urbain, centre/périphérie, entre différentes régions).

## **6.2. Proximité avec le Conseil régional Aquitaine**

Si notre proximité avec le Conseil régional Aquitaine a facilité nos entrées sur le terrain et auprès des divers acteurs de la coopération au niveau local et national, cette proximité a pu aussi influencer nos entretiens. De plus, nous logions dans « la maison de l'Aquitaine », à Miarinarivo, avec les coopérants français travaillant pour le programme de coopération localement. Il a fallu nous repositionner clairement en début de chaque entretien, et préciser que nous ne travaillons pas/plus pour la Région Aquitaine. La plupart du temps, les enquêtés semblaient soulagés et se livraient en confiance, donnant leur avis sur le programme de coopération. Mais pour certains, notamment les acteurs locaux, cette situation était source de confusion quant à notre statut. Dans tous les cas, il y avait bien une proximité, si ce n'est pas professionnelle, au moins sociale entre nous et l'équipe de l'Aquitaine. Si parfois cela était profitable pour obtenir des réponses et la confiance auprès des enquêtés, à d'autres moments cela a pu nous desservir (méfiance, manque d'investissement, refus de répondre à certaines questions ou influence sur leurs réponses). Dans tous les cas, cela était pour nous une indication du degré d'affinité officieux qu'ils entretiennent avec leur partenaire français.

## **6.3. Etre une jeune femme française dans un pays du Sud**

Nous considérons que notre travail d'enquête a pu être influencé par notre statut de jeune femme blanche, principalement considérant le rapport homme/femme qui peut être très différent en Haïti ou à Madagascar par rapport à notre société occidentale. Cela a pu être ressenti surtout en Haïti où tous nos enquêtés étaient des hommes. En effet, nous n'avons rencontré, aucune femme à un poste décisionnel ou institutionnel. Nous devons toujours nous garder de mettre l'enquêté dans une position d'infériorité. Toutefois, cette question de genre, sur nos deux pays, pouvait être utilisée pour créer un climat de confiance.

A Madagascar, le rapport homme/femme s'est moins fait ressentir comme un élément de blocage, surtout sur les Hauts-Plateaux où les *Merina* accordent plus de place à la femme, considérant sans doute que Madagascar a été dirigé dans l'histoire par des reines, mais aussi que la filiation est souvent matrimoniale. Cependant le rapport homme/femme était plus délicat dans les régions côtières et, s'apparentant plus au contexte haïtien.

Si, globalement, la question de genre s'est avérée moins problématique à Madagascar, le fait que nous soyons française a, en revanche, parfois été influent, dans un sens ou dans l'autre, selon les positions politiques de nos enquêtés.<sup>31</sup>

#### **6.4. Problème de la langue et de retranscriptions**

La barrière de la langue n'est pas une question anodine. À l'époque des entretiens, nous maîtrisions à peine le créole haïtien et n'avions aucune notion de malgache. Dans les deux pays, le français est la langue nationale, au même titre que le créole haïtien et le malgache. Cependant, si tout le pays parle la langue « locale », tout le monde ne parle pas français, ou ne le maîtrise pas totalement. La majeure partie de nos enquêtés parlaient couramment le français. Néanmoins, certains d'entre eux, principalement les personnes de domaine rural ou de classe sociale basse (n'ayant pas eu accès à l'éducation), ne parlaient pas ou très mal le français, même s'ils le comprennent. Dans ces cas là, un traducteur était présent (un de nos amis ou un collègue de l'enquêté), mais les traductions étaient brèves, résumées en quelques mots quand l'enquêté avait longuement parlé, nous empêchant d'avoir les réponses complètes de nos interlocuteurs.

Lors des entretiens (en Haïti ou à Madagascar), nous avons favorisé la prise de notes car les enregistrements audio nous semblaient inadaptés aux contextes locaux. D'une part parce qu'être équipé d'un enregistreur peut donner un sentiment d'infériorité à l'enquêté étant donné le dénuement matériel des lieux des entretiens ; d'autre part parce que nous considérons que cela peut générer chez l'enquêté de la peur ou de la méfiance. Compte tenu de la teneur de nos thématiques d'enquête, éminemment politique dans des contextes de crise, ou sur des enjeux de pouvoirs et conflit d'acteur, un dictaphone peut, en effet, brider les réponses des enquêtés, leur spontanéité et la qualité de leurs réponses.

Les entretiens étant longs, la prise de notes était conséquente. Nous avons au maximum écrit « mot pour mot ». En Haïti, les retranscriptions étaient réalisées le jour même. Ce travail n'a pu être fait en totalité à Madagascar, étant donné le nombre plus important

---

<sup>31</sup> La France était à l'époque le seul pays à soutenir le Président illégitime Rajoelina, au pouvoir depuis quatre ans, après un coup d'État. L'ancien Président destitué, Ravalomanana, était soutenu lui à l'époque par les États-Unis et tournait politiquement et économiquement le dos à la France. La Région Itasy étant plutôt une région partisane de Ravalomanana, certains des enquêtés pouvaient avoir des positions « anti-France ».

d'entretiens menés. Néanmoins, un travail de relecture et de réécriture au clair était effectué juste après les entretiens en prévision de retranscriptions plus tardives. Celles-ci ont été faites au retour du terrain et ont pris plus de deux mois.

Enfin, nous avons également retranscrit des remarques personnelles, notées pendant le déroulement des entretiens, comme : la manière dont nous avons été accueillie, l'investissement de l'enquêté, sa réaction émotionnelle à certaines questions, les expressions du visage, les gestes, l'intonation de la voix, les temps de pause, de réflexion, les interruptions de l'entretien par une autre personne ou encore nos ressentis durant l'enquête. Cela nous a permis de garder en mémoire les contextes du recueil des propos, et de les prendre en compte dans nos analyses. En effet, le langage non verbal est riche d'informations et nous dit parfois tout autre chose ou complète la parole.

### **6.5. Élaboration d'outils et limites de l'analyse systémique**

A partir des éléments bibliographiques contextuels sur le pays et sur la décentralisation, corrélés aux éléments recueillis sur le terrain, nous avons dressé un état des lieux de la décentralisation à Madagascar, s'appuyant sur les outils créés dans le cadre du travail en Haïti : des schémas montrant le décalage entre ce qui est prévu par les textes et la réalité et des frises chronologiques. Cela nous a permis de comparer les situations respectives et d'identifier clairement des points communs dans le dysfonctionnement de la décentralisation dans les deux pays, répondant ainsi à notre première hypothèse. De cette analyse, nous avons pu ainsi établir deux modèles valables pour nos deux pays (et sans doute pour d'autres) : un premier montrant le fonctionnement prévu de la décentralisation selon la législation en vigueur, le second illustrant les dysfonctionnements généraux (absence de respects des textes, des élections, flous et vides législatifs, dysfonctionnement de la fiscalité, etc.).

Nous avons ensuite produit un schéma de jeux d'acteurs à partir des entretiens de terrain malgache. Il s'agissait de représenter les relations (bonnes ou conflictuelles) entre nos acteurs enquêtés inscrit dans le programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine, d'abord au niveau de la Région Itasy, puis au niveau national, pour tenter de montrer comment les échelles d'acteurs s'articulent autour du dysfonctionnement de la décentralisation. En outre, nous voulions introduire l'idée des dysfonctionnements entre personnes et non entre institutions, pour aborder la réflexion plus profonde sur les jeux, enjeux et stratégies d'acteurs qui dépassent le cadre formel

du modèle, incluant des acteurs et des intérêts officieux ou invisibles. Montrer les interrelations entre ces acteurs constituait une tâche difficile mais incontournable pour expliciter les (réelles) causes des affinités ou conflits entre acteurs.

A partir des similitudes dans les comportements des acteurs haïtiens et malgaches (visibles et invisibles) face au modèle transféré, nous avons ensuite établi une typologie d'acteurs, en fonction de leur stratégie individuelle et de leurs relations avec les autres. La représentation systémique a été laborieuse. Nous ne pouvions parfois représenter sur un même schéma des acteurs et des enjeux à toutes échelles (du local au global), bien qu'ils soient connectés et interdépendants. De plus, certains acteurs identifiés étaient simultanément sur différentes échelles ou appartenaient à différentes catégories. Il nous a fallu décomposer, parfois zoomer et créer différents schémas intermédiaires et au final nous abstraire de l'échelle pour parvenir à une représentation qui soit lisible. En complément, des portraits d'acteurs ont été dressés. Enfin, prenant un recul, nous souhaitions représenter de manière simple la manière dont les jeux d'acteurs Nord/Sud participent à maintenir le transfert de modèle. Nous avons ainsi créé des modélisations intégrant les interrelations entre acteurs : une première représentant le transfert et l'appropriation de modèle menant à son échec, une seconde explicitant la cyclicité de l'aide par transfert de modèle depuis plus de 60 ans.

## **6.6. Obtenir des données fiables dans un pays en développement**

Comme dans la majeure partie des pays en développement, soulignons notre difficulté à trouver des données statistiques récentes ou fiables au sein de nos deux pays étudiés. Deux sources de données existent : les institutions nationales (ministères ou institut national de statistique) et les institutions d'aide internationale et ONG (Banque mondiale, PNUD, AFD, Oxfam, ACF, etc.).

Concernant les institutions nationales, les bases de données ne sont pas à jour, notamment les recensements, empêchant d'effectuer des échantillonnages valides. Lors de nos terrains malgaches, le gouvernement menait un nouveau recensement dans le cadre de la préparation des élections présidentielles. Au vu du climat politique tendu à l'époque nous n'avons pu obtenir aucune donnée auprès de la commission en charge de ce travail.

Il existe pourtant de nombreux services ministériels proposant des ressources statistiques de qualité. Cependant, il n'y a aucune coordination entre les services et donc aucune cohérence des bases de données (formats des fichiers, langage, orthographe différents ou doublons ou encore dates différentes, etc.). Il nous a fallu croiser et reconstruire des bases de données pour regrouper des éléments qui nous semblaient indissociables, limitant un peu plus la validité des données, mais nous permettant de réaliser quelques cartes. Enfin, certaines données étaient parfois tout simplement inexistantes. Toutes ces conditions nous ont amené à devoir renoncer à certaines idées d'outils à créer, notamment cartographiques.

Pour obtenir des données plus fiables, il faut avoir recours aux ONG ou organisations internationales qui supplantent le rôle de l'État en la matière. Si ces sources peuvent être gage d'une certaine qualité, elles sont aussi difficilement exploitables. En effet, il n'existe pas de coordination, ni de capitalisation entre les organismes, chacun effectuant son enquête, selon sa propre méthodologie, en fonction de l'orientation de ses problématiques de projets et de sa zone d'intervention. Cela aboutit à la production de données sur des thématiques très sectorielles ou à l'inverse très large, d'échelles différentes et sur des localités différentes. On peut retrouver des doublons mais avec des résultats différents. Enfin, il faut veiller à la période de réalisation des bases, puisque les données peuvent rapidement être obsolètes dans les pays en développement (pré et post crise). Malgré cette diversité, nous nous sommes appuyés sur les données les plus récentes dans ce travail de thèse.

Enfin, notons la difficulté, au Nord comme au Sud, d'obtenir des données concernant les ressources financières, fiscales et budgétaires. Au niveau local, aucune collectivité ou service déconcentré n'a voulu partager de documents officiels, excepté un maire haïtien qui nous a fourni un exemplaire de budget prévisionnel de sa commune que nous avons pu exploiter. Au niveau national, aucun ministère n'a voulu transmettre un quelconque budget, mais étant donné le degré de corruption actuel en Haïti ou à Madagascar, nous n'avons pas insisté, puisqu'il nous semblait que cela serait de toute manière erroné et donc inexploitable. L'Ambassade de France et des organismes d'aide ont pu se montrer très coopératifs en nous transmettant de nombreux documents clés, mais jamais aucune donnée chiffrée.

Ayant explicité le cadrage et approche méthodologique de notre travail, et pour terminer cette introduction générale, il nous reste à présenter le déroulé de la thèse.

## 7. Annnonce du plan

Dans une première partie, nous présenterons le décalage entre ce que prévoit le modèle de décentralisation et la réalité en Haïti et à Madagascar. Il s'agira de montrer que le modèle dysfonctionne, ne s'ancre pas et n'atteint pas les objectifs théoriques visés, autrement dit que la décentralisation « *n'existe pas* »<sup>32</sup>, malgré des années d'appui.

Pour cela, après un historique de l'émergence du modèle de décentralisation comme outil d'aide au développement, nous présenterons ses objectifs théoriques et la manière dont il est transposé et appuyé au Sud. Après cette description des objectifs visés et moyens déployés, nous effectuerons une lecture de la réalité actuelle, en présentant les points de blocages observables. En guise de clôture, nous prendrons un recul sur un bilan des résultats non atteints, en nous appuyant sur les travaux existants qui remettent en question l'efficacité du modèle pour l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté.

Cette présentation du dysfonctionnement observable, mise en parallèle de la permanence du transfert, nous permettra d'aborder, dans une seconde partie, une explication de ce qui fonctionne officieusement, à travers l'analyse des jeux d'acteurs et leurs intérêts respectifs, autrement dit de décrire les réactions des acteurs du Sud, afin de comprendre à qui profite la décentralisation. Nous présenterons la typologie d'acteurs obtenue selon leurs stratégies respectives, selon les outils à leur disposition pour détourner le modèle et selon leur position : au Nord ou au Sud, visibles ou invisibles. La description de leurs profils permettra de dégager les interrelations qui se tissent entre acteurs autour du transfert de modèle de décentralisation. Des portraits d'acteurs permettront d'illustrer notre propos.

Dans une dernière partie, nous dresserons un bilan des jeux, pour identifier clairement les acteurs qui tirent le plus parti du transfert de modèle tout en freinant sa réussite, ce qui nous permettra de comprendre à quoi et à qui sert réellement la décentralisation au Sud...et au Nord. Nous tenterons de prendre du recul pour avoir une vue d'ensemble du mécanisme du système de l'aide au développement par transfert de modèle et exposer de manière globale comment et pourquoi il continue de tourner tel un cercle vicieux. Nous tenterons de décrire comment le Nord et le Sud sont deux sous-systèmes,

---

<sup>32</sup> Voir Préambule page 16



comportant chacun des jeux d'acteurs interconnectés, servant leurs intérêts propres et menant à des résultats paradoxaux. Cette description de l'interdépendance mettra en lumière le (dys)fonctionnement du système et permettra de comprendre pourquoi et comment le mécanisme du transfert de modèle perdure au lieu d'être repensé, alors qu'il n'atteint pas les objectifs visés.

En guise de conclusion, nous nous interrogerons sur les moyens d'enrayer cette « machine infernale » et si cela est possible au vu des intérêts de certains acteurs. Nous reprendrons les principales limites du transfert de modèle uniformisé puis, en nous appuyant sur des travaux innovants, nous proposerons quelques pistes de réflexions sur la manière dont la compréhension des stratégies d'acteurs pourrait amener des éléments de redéfinition de l'approche de l'aide au développement...Si nous souhaitons réellement qu'elle atteigne ses résultats officiels.



## **\_PARTIE 1\_**

### **« LA DECENTRALISATION ÇA N’EXISTE PAS » <sup>33</sup>**

*« Il semble que la philosophie ne voyage point, aussi celle de chaque peuple est-elle peu propre pour un autre (...). Si ces pauvres sauvages sont aussi malheureux qu’on le prétend, par quelle inconcevable dépravation de jugement refusent-ils constamment à se polir à notre imitation ou d’apprendre à vivre heureux parmi nous ? ». Jean-Jacques Rousseau, « Discours sur les fondements et origines des inégalités parmi les hommes », 1755.*

*« On ne cesse de répéter que, pour faire travailler les Noirs, il faut en tuer une partie : ne leur parlez point de ramener l’esclavage et vous ne serez obligés d’en tuer aucun ; parlez-leur de liberté, avec ce mot, nous les enchaîner à la culture ». Colonel Malenfant, « Des colonies et particulièrement de celle de Saint-Domingue », 1814 (in Barthélémy, 1996, pp.125-127).*

---

<sup>33</sup> Voir Préambule page 16



## INTRODUCTION PARTIE 1

Selon le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* : « Le développement, c'est l'accroissement des richesses, associé à l'amélioration des conditions de vie d'une population sur un territoire » (Lévy, Lussault, 2003, p.245). Cependant, le développement n'a pas toujours eu cette définition. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les paradigmes du développement ont évolué. Plusieurs théories et modèles, élaborés par les pays occidentaux, se sont succédés pour « aider » les pays en développement. Malgré les évolutions de théories, efforts et moyens développés (humains, financiers, techniques), la pauvreté<sup>34</sup> reste aujourd'hui un fléau et touchent environ trois milliards de personnes. Après 60 ans d'aide au développement, ce bilan, a amené de nombreuses critiques sur les limites de l'aide au développement et ses modèles. D'autre part, il met en lumière le décalage voire l'inadaptabilité parfois criants des conceptions du développement et des modes d'interventions au Sud.

Ces critiques de l'aide au développement sont fondées aussi sur le constat simple du creusement des inégalités, à la fois entre pays du Nord et ceux du Sud, mais au sein même des pays.<sup>35</sup> Sur ce thème, les institutions internationales et les experts sont en accord. D'après le *Rapport mondial sur le développement humain* (PNUD, 1998), la richesse de la planète a été multipliée par six depuis 1950, mais la répartition est inégale : les trois personnes les plus riches du monde ont une fortune supérieure au PIB total des 48 pays les plus pauvres. Selon les travaux de Paul Bairoch<sup>36</sup>, le PNB par habitant est passé en moyenne, de 214 à 390 US\$ de 1950 à 1980 dans les Pays En

---

<sup>34</sup> Une personne gagnant moins de deux US\$ par jour est considérée comme pauvre.

<sup>35</sup> Pour le creusement des inégalités, voir l'ouvrage de Francine Mestrum, *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2002, 304 p.

<sup>36</sup> *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte/poche, 1998, 288 p.

Développement (PED) et de 1180 à 2920 US\$ dans les pays industrialisés. La Banque mondiale de son côté, a constaté en 1998 que le PNB par habitant des pays en développement en moyenne est de 760 US\$ tandis que celui des pays industrialisés est de 9361 US\$. Dans son *Rapport sur le développement dans le monde* paru en 1995, elle écrivait qu'« *il y a tout lieu de craindre... que le fossé vienne à se creuser encore entre riches et pauvres... mais qu'il n'y a là rien de fatal* » (Banque mondiale, 1995, p.9). Les experts avaient vu juste car quelques années plus tard, ils écrivent que non seulement les écarts entre pays riches et pays pauvres se sont creusés, mais aussi que « *l'élargissement de l'écart entre les pays riches et les pays pauvres explique en grande partie l'accroissement des inégalités de revenu entre individus au niveau mondial au cours des 40 dernières années* » (Banque mondiale, 2001, p.59). La Banque mondiale conclut que la dépendance des PMA vis-à-vis des pays développés s'accroît depuis plus de 20 ans de manière exponentielle.

Malgré l'aide internationale, les inégalités s'accroissent donc. Pourtant, les acteurs du Nord continuent d'élaborer des politiques de développement, de financer et de mener des projets, « envers et pour » le Sud, de réadapter sans cesse le modèle qui serait la clé du développement, sans jamais remettre en question fondamentalement la conception même du transfert de modèle ou du développement.

A travers l'exemple du modèle de décentralisation érigé comme clé du développement depuis près de 30 ans, nous allons dans cette première partie expliquer comment le transfert d'un modèle de développement bien pensé, associé à des transferts de fonds et d'acteurs, n'atteint pas les objectifs visés et ne contribue pas à réduire la pauvreté et les inégalités. Pour cela nous présenterons le décalage existant entre ce qui est prévu et la réalité, c'est-à-dire les intentions du modèle théorique et son non ancrage au Sud, en nous appuyant sur les réalités malgache et haïtienne. Dans un premier chapitre (Chapitre 1\_ page 77), nous nous attacherons à présenter le modèle théorique, c'est-à-dire ce qui est prévu. Nous présenterons rapidement les derniers paradigmes du développement, pour comprendre comment la décentralisation s'est transformée en modèle et outil de lutte contre la pauvreté. Quels sont les fondements théoriques du modèle ? Par qui ont-ils été pensés ? Nous évoquerons ensuite, les acteurs et moyens déployés ainsi que le mécanisme du transfert du modèle au Sud et son impact sur les politiques nationales. Une fois le modèle théorique éclairci, nous établirons dans un second chapitre (Chapitre 2\_ page 139) un état des lieux de la décentralisation en Haïti et à Madagascar, après 25 ans d'efforts pour mettre en place le modèle. Cela permettra

de démontrer les décalages flagrants avec le modèle théorique. Enfin, dans un dernier chapitre (Chapitre 3\_ page 197), nous dresserons un bilan général de l'échec du modèle dans ces deux pays. Nous montrerons que ni l'objectif de réduction de la pauvreté ni celui de l'instauration d'une gouvernance locale n'ont pas été atteints. Plus largement, nous démontrerons que la décentralisation « *n'existe pas* », nous amenant à nous interroger sur les causes profondes de ce dysfonctionnement et sur ce qui existe en réalité.





## CHAPITRE 1\_

# LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION COMME MODELE DE DEVELOPPEMENT

### Introduction chapitre 1

La décentralisation est au départ un modèle de gouvernance occidental et un outil de gestion du territoire. Nous allons présenter comment ce modèle politique s'est mué en modèle de développement permettant de lutter contre la pauvreté, légitimant depuis la fin des années 1990 son transfert massif dans les pays du Sud. Nous expliciterons dans un premier temps dans quel contexte a émergé la décentralisation comme modèle, c'est-à-dire : comment le modèle a-t-il été pensé ? Par quels types d'acteurs ? Et pour répondre à quels objectifs ? Nous présenterons ensuite les fondements et objectifs théoriques du modèle de décentralisation mais aussi celui de la bonne gouvernance, puisque les deux sont intrinsèquement liés. Il s'agira de comprendre comment ce modèle est devenu incontestable et incontesté. Une fois ces bases de compréhension posées, nous nous pencherons sur l'impact du transfert du modèle et des directives internationales sur les politiques nationales des pays en développement, montrant comment ces derniers adaptent jusqu'à leur Constitution aux politiques des bailleurs en échange de leurs aides. Nous présenterons aussi un panel d'acteurs et fonds déployés pour la mise en œuvre de la décentralisation au Sud, témoignant d'un autre impact du transfert de modèle. Nous présenterons plus spécifiquement comment les collectivités territoriales françaises sont devenues acteurs dans le champ du développement grâce à l'émergence du modèle et quels sont les fondements et actions de la coopération décentralisée. Nous illustrerons nos propos, en présentant les cas d'Haïti et de

Madagascar : comment ces pays ont accueilli le modèle et quelles réformes ont-ils menés ? En analysant les politiques de décentralisation de ces deux pays, nous pourrions expliquer concrètement comment le modèle est sensé fonctionner localement. Puis, au-delà des grands programmes de développement travaillant à la mise en œuvre de ce modèle au nom de la lutte contre la pauvreté, nous présenterons les programmes de coopération décentralisée de la Région Aquitaine, constituant une base pour les analyses de jeux d'acteurs qui suivront tout au long de cette thèse. Nous montrerons enfin que, malgré les changements de paradigme du développement, les mécanismes du transfert de modèles, eux, n'ont pas réellement changé.

## **1. La décentralisation, un nouveau modèle au service de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté**

A la fin des années 1990, en réponse à la globalisation et ses nouveaux enjeux, deux éléments structurants des modèles de développement vont apparaître, préparant l'idée que la décentralisation est un outil de lutte contre la pauvreté : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), définis par l'ONU, et le nouveau modèle théorique de la bonne gouvernance, pensés par les Institutions Financières Internationales (IFI), en réponse au centralisme et à la corruption des États des pays en développement. L'un et l'autre s'articulent et sont en cohérence totale avec le parangon du développement durable. La gouvernance démocratique et la transparence des institutions deviennent des vecteurs du développement ; la démocratie, la participation citoyenne et la gouvernance locale, des moyens de remplir les OMD.

### 1.1. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement et le modèle de la bonne gouvernance au service du développement

Dans les années 1990, alors que les inégalités se creusent et que baissent les Aides Publiques au Développement (APD)<sup>37</sup>, une volonté grandissante de renforcer la lutte contre la pauvreté émerge. En 1998, lors du Sommet du Millénaire, organisé par l'ONU, les 198 États présents ont signé « la déclaration du Millénaire » qui définit huit objectifs communs à atteindre d'ici 2015. L'un d'eux vise à réduire de moitié la pauvreté mondiale<sup>38</sup>. Les OMD sont ainsi définis pour répondre à des défis et problèmes mondiaux dont nous serions tous responsables. En résonnance avec les principes du développement durable, l'ONU place ainsi « *l'être humain au centre de tous les projets et programme pour aider, dans le monde entier, hommes, femmes, enfants, à vivre mieux* »<sup>39</sup>. Précepte incontestable qui amène à définir non seulement les « besoins essentiels » de tous et en particulier ceux des pays en développement, mais aussi à faire de la lutte contre la pauvreté l'objectif commun. Cette nouvelle approche régit toutes les politiques de développement, du local au global, puisque toute action d'aide au développement doit contribuer à remplir ces objectifs universels, au risque de ne pas être financée.

En 2002, la campagne du Millénaire des Nations Unies inscrit les OMD comme priorité dans l'agenda politique international. Quatre ans plus tard, le programme d'actions concrètes à mener (projet du Millénaire), dirigé par J. Sacks, est établi en concertation avec une pluralité d'acteurs (publics, privés, ONG, Banque mondiale, FMI, etc.) Lors du Sommet mondial de New York en 2005, 170 Chefs d'État font une promesse d'engagement de 50 milliards US\$ de plus par an, afin de combattre la pauvreté. L'engagement est aussi de travailler à une amélioration de la mise en œuvre d'une politique libérale, considérée désormais comme levier du développement. En effet, pour atteindre l'objectif 8 de « Mise en place d'un partenariat pour le développement », il est

---

<sup>37</sup> Pourcentage de l'APD réajusté à la baisse à 0.70% du PIB lors du sommet de la Terre de Rio en 1992, puis à 0.25% à Copenhague en 1995. En 2000, le montant de l'APD était de 53.7 milliards de US\$, dont 57% fournit par l'UE.

<sup>38</sup> Les huit objectifs : diminuer de moitié la pauvreté extrême et la faim/éducation primaire pour tous/Egalité des sexes, autonomie des femmes/Diminution de la mortalité infantile/Amélioration de la santé maternelle/éradication du VIH/Préservation de l'Environnement/Mise en place d'un partenariat mondial pour le développement

<sup>39</sup> Selon le site des OMD : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

spécifié qu'il faudra « *poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier ouvert, réglementé, prévisible, non discriminatoire et développer les partenariats public/privé* »<sup>40</sup>.

A mi-parcours, en 2008, le bilan mitigé oblige les États à réitérer une promesse de 40 milliards de US\$ supplémentaires sur les cinq dernières années pour tenter d'atteindre les objectifs. Sur la période 2000-2013, 500 millions de personnes seraient sorties de la pauvreté absolue<sup>41</sup> et le taux de mortalité infantile aurait diminué de 30%. Mais ces résultats restent mitigés car si la pauvreté absolue a diminué, les inégalités elles, se sont creusées, tandis que la libéralisation du marché est, elle, bien mise en place. L'optimisme et la croyance dans le développement perdure cependant, puisqu'un groupe de réflexion prépare déjà les futurs OMD (groupe Panel). « *Nous sommes aujourd'hui la première génération dans l'histoire qui peut, peut-être, arriver d'ici à 2030, à mettre fin à la pauvreté absolue dans le monde* » affirme Jean-Michel Sévérino (2012)<sup>42</sup>. Pour le groupe Panel, il s'agit de faire converger les OMD avec les Objectifs Climat et les Objectifs pour le Développement Durable (ODD), définis à Rio en Juin 2012 (Rio+20). Le but étant de définir des objectifs planétaires, révélateur d'une corrélation de plus en plus évidente entre développement durable et lutte contre la pauvreté.

La gouvernance est aussi repensée en raison de l'interdépendance croissante des sociétés et des États et l'émergence de l'idée que les pouvoirs politiques ne peuvent plus être exercés exclusivement par les organismes d'État. Les idéologies du moment prônent une homogénéisation des modes de gouvernance fondées sur un partage de compétences voire une diminution du pouvoir de l'État en faveur de nouveaux acteurs (société civile, entreprises, Institutions Financières, etc.). La gouvernance, « *contrat social entre l'État, le secteur privé et la société civile (...) implique une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon de gouverner* » (Rhodes, 1996, cité par Quantin, 2005, p. 30). Tout comme le développement durable le suggère, elle met la participation au cœur des processus de décision. Cependant, Lévy et Lussault (2003, p.418) le rappellent, le terme de gouvernance est aussi issu de l'économie et du

---

<sup>40</sup> [\*Idem\*](#)

<sup>41</sup> La pauvreté absolue désigne des conditions de vie et revenus ne permettant pas à une personne de satisfaire ses besoins primaires : se nourrir, se soigner, se loger.

<sup>42</sup> J.M. Sévérino est membre du groupe *Panel de haut-niveau* auprès du secrétaire général des Nations Unies. Il fait cette déclaration lors du *Forum de l'action des collectivités territoriales à l'international* organisé par Cités Unies France, qui s'est tenu à Paris en Juillet 2012.

management, pour décrire une stratégie permettant « *la coordination pour l'augmentation de l'efficacité de la firme* ».

La notion de bonne gouvernance est employée pour la première fois à la fin des années 1980 par les Institutions Financières Internationales (IFI) (Banque mondiale et FMI). Suite à l'échec des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS), les IFI cherchent de nouveaux indicateurs susceptibles de conditionner l'aide. Une bonne gouvernance passerait ainsi par une gouvernance démocratique, participative et libérale qui devrait permettre aux pays en développement de s'insérer dans la mondialisation. Selon l'AFD elle se résume à « *la transparence de l'action publique, le contrôle de la corruption, le libre fonctionnement des marchés, la démocratie et l'État de droit* » (Meisel, Ould Aoudia, 2007, p. 4).

L'hypothèse, vite transformée en certitude partagée par la communauté internationale, est que les problèmes de développement sont liés à l'échec ou à la mauvaise gouvernance des pays en développement. La théorie économique de la bonne gouvernance repose sur le précepte que le développement passe par la croissance économique. Une des conditions nécessaires pour cela est une certaine stabilité politique et sociale, créatrice de confiance pour les investisseurs. Or les pays en développement se caractérisent par des règles informelles, interpersonnelles, des relations de clientélisme, une absence de transparence et un fort taux de corruption (Meisel, Ould Aoudia, 2007). La bonne gouvernance serait donc créatrice d'un modèle de gouvernance formel caractérisé par des règles économiques et politiques formalisées, le contrôle de la légalité des actes, la lutte contre la corruption, la dépersonnalisation du pouvoir, le respect du droit individuel, une administration efficace et des institutions politiques démocratiques. Le respect de ses règles serait créateur d'un environnement favorable à des investissements producteurs de richesses. Ces richesses, accumulées, permettraient *in fine*, d'entretenir le financement d'une gouvernance démocratique et des infrastructures institutionnelles associées qui sont très coûteuses. Le cercle serait ainsi rendu vertueux.

Dans les années 1990, les IFI, font de cette doctrine une solution universelle et transposable partout, et de la démocratie un vecteur du développement. La machine du transfert institutionnel est relancée. D. Darbon (2009) parle de « marché de réforme » favorisant le formatage des modes de gouvernance, fondé sur un modèle unique. La portée universalisante des discours des politiques internationales au sujet du

développement contribue à dynamiser les logiques de transferts, l'accroissement des transferts légitimant le modèle.

En 1999, le Fond International de Développement Agricole (FIDA) publie un rapport montrant la cohérence des définitions et principes de bonne gouvernance établis par les institutions multilatérales<sup>43</sup>, considérée comme :

« un outil général du processus international de développement (...), [comme] la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales, consacrée au développement (...). Elle [la gouvernance] suppose l'existence d'un cadre transparent et fiable de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées » (Banque mondiale, 1992, in FIDA, 1999, p.1).

L'IDA estime qu'il s'agit d'une condition d'octroi de financement aux pays en développement :

« Pour faire reculer durablement la pauvreté, il faut adopter de bonnes politiques, avoir des partenaires efficaces, inclure les pauvres, les groupes de société civile, les femmes, (...). Les opérations de prêts aux pays où la gouvernance laisse à désirer, doivent être diminuées voire totalement suspendues ».

La bonne gouvernance est estimée « *cruciale pour le bon déroulement du processus de développement et pour l'efficacité de l'aide* » (FIDA, 1999, p. 2-3).

Loin des objectifs affichés et éthiques d'instauration d'une démocratie participative pour le bien-être des populations vulnérables, il s'agit de poser un cadre réglementaire et des normes calqués sur ceux des financeurs occidentaux, permettant d'obtenir des critères d'évaluation des performances de la politique et des institutions, de la viabilité des réformes structurelles, de l'efficacité de la mobilisation des ressources publiques, du degré de confiance si important pour les investisseurs. Ces logiques d'évaluation strictes orientent *de facto* les politiques nationales puisqu'elles définissent l'octroi ou non de financement. Les pays en développement dépendants des bailleurs sont sommés d'engager de multiples réformes : politiques, financières, juridiques et judiciaires.

---

<sup>43</sup> Banque mondiale, Association Internationale du développement (IDA), Banque Asiatique du Développement (BASD), Banque Africaine du Développement (BAFD), PNUD, etc.

L'objectif affiché est d'installer une administration efficace et une démocratie à toute échelle « *pour une gouvernance locale, régionale et centrale, moyennant des formes souples et décentralisées de gouvernement* » (BAFD, 1999, p.5). La décentralisation, l'autonomie administrative et financière sont ainsi encouragées. L'ONU valide ce nouveau modèle créé par les Institutions Financières Internationales (IFI) dans la déclaration du Millénaire : « *la communauté internationale est parvenue à un consensus sur la pertinence de la bonne gouvernance pour le développement* » (Bailly, 2005, p.6). D'ailleurs, les OMD exigent une augmentation des financements de l'aide ciblée sur l'efficience de la gouvernance.

Dès les années 2000, tous les acteurs de l'aide au développement, des IFI aux ONG conditionnent leur appui à la bonne gouvernance et à la démocratie, modèle qui constituerait une arme contre la pauvreté. Le message est martelé : la démocratie, c'est « *la clé du développement* » (Bailly, 2005, p.6). « *Après la libéralisation économique, puis la bonne gouvernance, c'est la démocratie qui se trouve projetée sur le reste du monde* » (Bellina, Magro, De Villemeur, 2008, p. 430). En quelques décennies, le lien démocratie/participation/développement et lutte contre la pauvreté s'est imposé comme « *une évidence indiscutable* » (Otayek, 2005, p.1). Ce qui était un modèle théorique s'est transformé en solution irrévocable et incontournable pour le développement. Le modèle imitation, construit sur la « théorie de la modernisation » (la bonne gouvernance pour le développement), sera transposé, promu et financé, incarnant sans discussion, une norme universelle. Par la suite, il sera mobilisé, non plus pour éclairer des choix, mais pour définir des modes d'actions concrets, amplifiant la confusion entre modèle théorique et modèle imitation.

C'est dans ce contexte d'émergence puis d'ancrage de la bonne gouvernance et de la démocratie, comme vecteurs de développement que la décentralisation apparaît comme un nouveau modèle de développement pour les pays du Sud, en tant qu'outil au service de la réalisation d'une bonne gouvernance.

## **1.2. Emergence de la décentralisation comme clé du développement : le poids du modèle français**

La décentralisation repose sur l'idée d'une gouvernance locale et participative. Elle suppose une conscience citoyenne et une société civile forte, mais aussi une autonomie des collectivités territoriales et une administration efficace, à tout échelon. Elle est

censée favoriser le développement local et l'amélioration des services de base. Elle s'insère donc parfaitement dans les préceptes de la bonne gouvernance, tout en contribuant à remplir les OMD. Elle est ainsi devenue, depuis les années 1990, un modèle de développement, qui conditionne, comme la bonne gouvernance, aujourd'hui l'octroi de financement pour les pays en développement.

« La décentralisation s'impose comme une norme universelle, étroitement associée à l'universalisation d'une autre norme, la démocratie de marché, unique produit désormais disponible sur le marché du design institutionnel et idéologique depuis la chute du modèle soviétique » (Otayek, 2005, p.1).

Pourtant, avant d'être une clé du développement pour les pays du Sud, la décentralisation est un modèle politique de gestion du territoire, pensé et mis en œuvre dans les pays occidentaux. Le modèle de décentralisation français est transposé dans bon nombre de pays du Sud principalement africains, véhiculant les valeurs de la gouvernance française. C'est pourquoi nous présenterons les principes fondateurs du modèle français dans les années 1980 avant de montrer comment il a été transposé en tant que vecteur de développement au Sud.

#### 1.2.1. Définition, principes et objectifs théoriques du modèle français

Selon l'Assemblée Nationale, « *La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celle de l'État, à faire élire leur autorité par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire* »<sup>44</sup>. Elle est lancée en France en 1982, par les lois Defferre qui viennent créer de nouveaux échelons de gouvernance auxquels sont attribués des compétences et des budgets propres : les collectivités territoriales. Celles-ci, définies sur la base du découpage administratif préexistant (conseil régional, conseil général et conseil municipal), deviennent des structures administratives, « *distinctes de l'État et de son administration, qui ont la responsabilité des intérêts de la population d'un territoire précis* » (Peyron, 2008, p.5). Elles s'administrent librement suite à une délégation de pouvoirs qui leur a été consentie et jouissent ainsi d'un pouvoir juridique et d'une

---

<sup>44</sup> [www.assemblée-nationale.fr/11/dossiers/decentralisation.asp](http://www.assemblée-nationale.fr/11/dossiers/decentralisation.asp)



autonomie administrative et financière. À l'époque, la « *décentralisation était synonyme de modernisation de l'État et d'approfondissement de la démocratie* » (Lévy, Lussault, 2003, p.225-226). Ses effets positifs avaient déjà été mis en exergue dès le 19<sup>ème</sup> siècle par Tocqueville et Prévost-Paradol : « *responsabilisation du citoyen, rapprochement de la décision publique du lieu où elle s'exerce, diffusion de la démocratie, meilleure connaissance des enjeux et des réponses à apporter, économie de gestion, souplesse, (...)* » (Lévy, Lussault, 2003, p. 225-226) ». En créant des pouvoirs locaux, la décentralisation vise l'émergence d'une démocratie de proximité en rapprochant le processus de décision des citoyens et la diminution du rôle de l'État.

La décentralisation repose sur un principe fondamental : la subsidiarité. « *Principe selon lequel une institution s'abstient d'intervenir dans un domaine quand une autre institution de moindre compétence peut s'en charger et inversement* » (Brunet, 1993, p.469). Les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues les plus proches du citoyen, censées être les mieux informées des besoins de la population et plus à même d'y répondre. La recherche du niveau d'intervention et de décision le plus pertinent est primordial.

La décentralisation ne doit pas être confondue avec la déconcentration. Ce sont deux processus parallèles et complémentaires, mais une décentralisation sans déconcentration ne peut être effective. La déconcentration vise à améliorer l'efficacité de l'administration et des représentants locaux du pouvoir central. Elle concerne l'aménagement des rapports entre autorités centrales et autorités locales. L'objectif est multiple : « *alléger les charges de compétences des autorités centrales, établir une administration efficace impulsant du dynamisme dans le système de gouvernance et, par ses représentants locaux, l'État peut plus facilement prendre en considération les intérêts locaux* » (Peyron, 2008, p. 7). La déconcentration permet aussi, un contrôle territorial de l'État.

Le modèle de décentralisation prévoit que les structures déconcentrées et les collectivités territoriales fonctionnent de pair. Les collectivités doivent pouvoir dialoguer et demander l'appui des services techniques déconcentrés, favorisant ainsi, à la fois une gouvernance verticale (*Top/Down/Top*) mais aussi horizontale. On obtient ainsi une articulation des acteurs du local au national pour la définition des besoins et la prise de décision, permettant une efficacité des politiques publiques, qui fait la modernité du modèle de gouvernance à l'époque.

### 1.2.2. Prémices de la décentralisation comme modèle de développement pour les pays du Sud

Les raisons de l'augmentation massive, dans les années 1990, du transfert du modèle de décentralisation dans les pays du Sud sont multiples et ont déjà été explicitées par de nombreux travaux dans différentes disciplines (Blanc Pamard, Fauroux, 2004 ; Otayek 2005 ; Deberre, 2007 ; Le Bris, Paulais, 2007 ; Bidoux, Droy, Fauroux, 2008 ; Froger, 2010 ; etc.) et par nombres d'experts d'institutions internationales (Banque mondiale, ADF, Union Européenne, PNUD, etc.). Nous tentons d'établir ici une synthèse de ces regards, à notre sens, complémentaires.

Des prémices de la décentralisation existent dans l'histoire politique de bon nombre de pays en développement, bien avant l'avènement de celle-ci comme modèle au service du développement. Dans les années 1960, les premières politiques de déconcentration s'observent en Afrique. L'époque est alors au centralisme et les stratégies de déconcentration visent surtout un meilleur contrôle des périphéries par l'État central. Madagascar comme Haïti suivent ce mouvement (voir Chapitre 1\_2. , page 100).

A partir des années 1980, le centralisme politique et les formes d'États autoritaires des pays en développement sont vivement critiquées et rendues responsables du non développement. Les États africains sont alors jugés incapables de se développer et de réaliser l'unité nationale. Ces postulats légitiment l'intervention des agences d'aide internationales et des institutions financières avec les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) et s'accompagnent d'une politique mondiale pour un désengagement de l'État.

« Portée par l'universalisme de la norme libérale et des thèses valorisants le *lean state* (état souple) ou encore l'État minimum (...), la critique de l'État autoritaire a puissamment alimenté le discours aujourd'hui dominant sur les vertus supposées de la décentralisation et l'émergence de pouvoirs locaux censés favoriser la participation politique » (Otayek, 2005, p.3).

Portés par le paradigme du développement durable, les États des pays en développement commencent à établir de nouveaux modes de penser la gestion des territoires, précédant l'avènement de la décentralisation.

Peu à peu, sous la pression des bailleurs internationaux, la bonne gouvernance, le développement durable et la décentralisation apparaissent dans les Constitutions des pays en développement (Haïti en 1987, Madagascar en 1992, voir chapitre 1.2). La démocratie, la primauté de l'État de droit, l'égalité, la séparation des pouvoirs ou encore la participation et la décentralisation s'inscrivent dans les principes fondamentaux de ces nouvelles « bonnes » constitutions. « *Le désengagement est désormais systématisé, formalisé et soumis à la conditionnalité de la Banque mondiale* » (Otayek, 2005, p.5). Les textes législatifs concernant la mise en œuvre de la décentralisation foisonnent dans les années 1990. Ils portent sur l'organisation, le fonctionnement des collectivités territoriales nouvellement créées, ou encore sur leurs vocations et compétences. On retrouve de multiples commissions travaillant à des réformes et proposant des lois-cadres pour la mise en œuvre de la décentralisation. Au-delà du « mimétisme institutionnel » (Mény, 1993), les pays en développement n'ont surtout pas vraiment d'autre alternative. Ils répondent aux directives internationales en matière de lutte contre la pauvreté, en échange de quoi, ils perçoivent aides ou prêts, au bénéfice d'allègements de la dette.

### 1.2.3. L'avènement de la décentralisation comme outil de lutte contre la pauvreté et de développement local

Le basculement de la décentralisation comme modèle politique associé à un modèle de développement vers un outil indispensable de lutte contre la pauvreté s'effectue en 1999, lors du Sommet du G7 à Cologne, avec l'initiative « Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE). On assiste alors au boom de la décentralisation, comme modèle exporté et financé par la communauté internationale, au nom de la lutte contre la pauvreté. Face aux difficultés des pays en développement à rembourser leur dette (objectif 8 des OMD toujours non atteint), il s'agit non pas d'annuler la dette mais de la rendre soutenable. Les PPTE sont appelés « *à rédiger un programme de lutte contre la pauvreté (de manière participative), en échange d'allègement de la dette et d'aides financières* » (Collier, 1997 ; Sarrassin, 1999, in Bidou, Droy, Fauroux, 2008, p. 225). Ils doivent également montrer qu'ils allouent effectivement des financements à la réduction de la pauvreté. C'est dans ce contexte que les pays du Sud vont définir des Documents de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR), témoignant de leur bonne volonté et définissant leur nouvelle politique nationale de développement. Des commissions spécifiques sont mises en place, des réunions participatives et de concertation sont

organisées afin de les rédiger, avant de les soumettre aux Institutions Financières Internationales (IFI). Madagascar propose le sien en 2003, Haïti en 2007. Comme pour la décentralisation, la participation citoyenne et la capacité à la mobiliser sont considérées comme des leviers du développement local.

La réussite de programmes de développement repose donc sur l'appropriation du modèle d'action par les populations cibles, les « bénéficiaires », ce que revendique l'approche prônée pour le modèle. Dès lors, les principes du modèle de décentralisation français fusionnent avec les paradigmes de développement et les directives internationales. La décentralisation devient le modèle de référence à transférer pour susciter un développement local en phase avec les problématiques de chaque territoire grâce au rapprochement des centres décisionnels des populations. Un modèle qui doit aussi permettre d'atteindre trois objectifs principaux. Le premier est de contribuer à une meilleure gouvernance en instaurant un cadre légal pour la primauté du droit afin de diminuer le clientélisme et la corruption, en créant des échelons décisionnels - les collectivités territoriales - pour une gestion territoriale plus équitable (répondant au principe de subsidiarité), en instaurant une démocratie locale et nationale sur le long terme. L'État doit affirmer sa volonté de transférer des moyens, pouvoirs, compétences et ressources aux échelons de la gouvernance locale. Le second objectif est de développer une gouvernance locale, en partie affranchie du poids d'États trop centralisés, grâce à des collectivités territoriales décentralisées au service du bien-être social et économique de leur territoire. Elles se doivent d'être bien organisées, autonomes, efficaces, et de posséder plus de compétences et pouvoirs cadrés par des lois. Les représentants locaux doivent s'engager à « faire avec » et non plus « pour » la population que l'on considère comme porteuse d'initiatives (société civile). « *Les élus, issus de la démocratie représentative doivent apprendre à travailler avec les composantes de la société civile (...)* » (Deberre, 2007, p. 50). Enfin le troisième objectif est de favoriser l'émergence d'une culture de la participation citoyenne, la décentralisation se fondant sur le principe de participation et d'adhésion volontaire (Deberre, 2007) et sur l'idée moderne d'une gouvernance horizontale et verticale (ascendante), d'une démocratie participative appropriée par les populations. Il s'agit d'impliquer ces dernières dans les processus de décision, de légitimer le rôle de la société civile et notamment la population « silencieuse » ou exclue jusque-là (les femmes, les jeunes, les classes populaires, etc.), afin de susciter une cohésion sociale et un sentiment d'appartenance territoriale, de produire de la démocratie locale. « *La décentralisation surviendrait en*

*réponse à un appel plus ou moins articulés du bas et signerait une réappropriation du pouvoir par le peuple »* (Otayek, 2005, p.12) et permettrait le maintien ou la création de l'unité nationale, indispensable au développement.

Finalement, dans les pays en développement, le transfert du modèle de décentralisation revient à construire une identité territoriale au « bon » échelon, à réinventer une politique au niveau local et national qui implique un partage du pouvoir, des ressources, des compétences et des responsabilités avec le niveau local. Pour permettre l'ancrage et la réussite du modèle, il faut accompagner les élus et les membres des nouvelles institutions locales dans la prise en main de leurs nouvelles compétences, aider les populations à s'approprier le modèle pour développer leur conscience citoyenne locale et mondiale, en adéquation avec les deux slogans du développement durable que sont « agir local, penser global » et « aujourd'hui et pour demain ». Cela passe par de la formation et l'accès à l'information. Des ONG, des experts et diverses coopérations internationales sont mobilisées. « (...) *Les ONG du Nord sont des partenaires importants des organisations locales du Sud pour les aider à problématiser les situations, forger des outils de formations, de capacité de gestion, (...)* » (Deberre, 2007, p. 50). Dès la fin des années 1990, la coopération française et l'aide en général font de la décentralisation un axe majeur, en mettant des assistants techniques et des experts au service des gouvernements et des ministères pour les accompagner dans leurs réformes (Froger, 2010). Une large part de l'APD est redirigée vers le renforcement des infrastructures locales et des compétences des collectivités, c'est-à-dire à de l'appui institutionnel. En plus des assistances techniques étrangères, des programmes de formations des membres des nouvelles institutions locales sont dispensés : en gestion de projet, élaboration de politique publique, comptabilité, fiscalité, appui à la gouvernance locale, appui à la démarche participative, appui à la maîtrise d'ouvrage, etc. Les gouvernements organisent des formations mais aussi des assises de la décentralisation, rassemblant tous les partenaires techniques et financiers engagés dans la mise en œuvre de la décentralisation (Ambassades de France, Coopérations suisse, belge ou hollandaise, ONG, société civile, Ministères de la décentralisation, de l'aménagement, CNFPT, mais aussi les coopérations décentralisées.)

### **1.3. Les lignes directrices de l'ONU : la décentralisation pour le développement de services de base**

Les lignes directrices de l'ONU-Habitat définissent les besoins mondiaux en s'alignant sur les OMD et les « *engagements souscrits successivement lors du Sommet planète Terre, du Sommet mondial pour le développement social, et du Sommet mondial pour le développement durable* » (ONU-Habitat, 2009, p.18). Le document présente les outils permettant d'améliorer la qualité de vie et de faire diminuer la pauvreté : la participation, d'une part, le renforcement de la décentralisation et, d'autre part, l'amélioration des services de base comme nouvelle priorité de la coopération au développement.

« (...) les États membres des Nations Unies se sont engagés à promouvoir la décentralisation et à renforcer les autorités locales, de même que l'accès aux services de base pour tous. Ces lignes ont été conçues pour aider les pays à procéder à des réformes politiques et à prendre des mesures législatives dans deux domaines complémentaires du mandat d'ONU-Habitat (...). » (ONU-Habitat, 2009, p.28).

Le lien entre décentralisation et démocratie est mis en avant comme outil de développement, confortant la nécessité du transfert du modèle occidental (ONU-Habitat, 2009, p.7). De plus l'ONU rappelle aux pays en développement l'impérieuse nécessité de les appliquer.

« Les gouvernements devraient examiner et adopter selon qu'il convient, les politiques et mesures juridiques de décentralisation qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays (...). Les gouvernements nationaux devront soumettre à leur parlement des projets de lois définissant les compétences et les responsabilités des gouvernements centraux et régionaux, ainsi que des autorités locales, selon les lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, y compris le principe de subsidiarité (...) » (ONU-Habitat, 2009, p.7).

Cette orientation stratégique du développement sollicite la bonne gouvernance et la décentralisation, non plus pour diminuer la pauvreté mais pour développer des services de base alors que le mot « besoin » disparaît. La décentralisation devient le vecteur

incontournable de développement de services de base, autrement dit d'investissements dans des infrastructures, considérés comme la nécessité première. Les pays en développement se doivent d'appliquer et de suivre ces lignes directrices s'ils veulent obtenir des financements des institutions internationales. « *Dans l'ensemble, les services de base sont des exigences préalables pour la prestation d'autres services et pour l'amélioration de la capacité de chaque individu de s'engager dans une activité économique.* » (ONU-Habitat, 2009, p.15).

Cette réorientation des objectifs du modèle de décentralisation ne change en rien la stratégie du transfert du modèle uniformisé. Ce dernier n'est pas remis en question, au contraire. On assiste simplement à une nouvelle priorisation des objectifs du développement, avec le retour au premier plan de la dimension purement économique (développement d'activités économiques, relancer la croissance, etc.).

Enfin, en définissant le développement de services de base comme priorité, l'ONU met l'accent sur l'aménagement urbain, déclenchant une inquiétude de la part des pays en développement. Lors de la conférence du Forum des collectivités territoriales à l'international en 2013 à Paris, un élu sénégalais interpelle un représentant de la Banque mondiale, et souligne le fait que les lignes directrices de l'ONU ne prévoient rien en faveur du monde rural, alors que c'est là que vivent les populations les plus pauvres. Paradoxalement, se seraient donc les territoires les plus dépourvus de services et renfermant les potentiels de développement de ces pays (main d'œuvre, terres arables, sous-sol, etc.) qui seraient « oubliés ».

La définition des Objectifs pour un Développement Durable (ODD) en juin 2012 et la tentative de définition d'objectifs planétaires qui mettraient en cohérence les ODD, les OMD et les Objectifs Climats, viennent finir d'établir le lien entre développement durable, la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté, transformant la théorie en solution universelle. Selon Marie-Hélène Aubert<sup>45</sup>, ces objectifs impliquent une « *croissance économique rapide* » et « *plus durable* »<sup>46</sup>, et une certaine paix. Cette croissance passerait par la construction d'institutions publiques efficaces et

---

<sup>45</sup> Conseillère pour les négociations internationales Climat et Environnement à la cellule diplomatique de la Présidence de la République

<sup>46</sup> Discours lors du 4<sup>ème</sup> Forum de l'action des collectivités à l'international, Cités Unies France, Paris, 2013.

transparentes. Une décentralisation effective est nécessaire « *pour que les acteurs locaux et territoriaux s'impliquent concrètement dans ces objectifs* »<sup>47</sup>.

#### **1.4. La coopération décentralisée nouvel outil d'aide au développement**

La coopération décentralisée française est née d'un double processus : d'une part, des premiers jumelages franco-allemands entre communes, initiés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, qui se sont élargis par la suite dans un contexte de guerre froide ; et, d'autre part, de la mobilisation de l'opinion publique pour le développement et des pays du « Tiers-monde » au moment de la décolonisation.

Les premiers accords de coopération entre collectivités locales ont été formalisés dans les années 1970, pour se substituer aux jumelages à vocation purement culturelle, et pour inscrire la volonté des collectivités de mettre en place des projets de développement. Ce changement de paradigme marque le début de la coopération décentralisée qui s'est développée et diversifiée, en même temps que l'administration française se décentralisait et que les compétences et moyens des collectivités territoriales se renforçaient. Dans le cadre de la réorientation des directives internationales en faveur de la décentralisation, les collectivités territoriales étrangères vont accroître leur légitimité pour devenir des acteurs du développement au même titre que les ONG.

##### **1.4.1. Définition et principes généraux**

La coopération décentralisée est régie par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992. Elle est une des formes de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, définie par la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983.

« La coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopérations internationales menées par convention, dans un but d'intérêt commun, par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes ou leurs groupements), d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangère et leurs

---

<sup>47</sup> Discours lors du 4<sup>ème</sup> Forum de l'action des collectivités à l'international, Cités Unies France, Paris, 2013.



groupements d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles » (MAEE, circulaire du 20 Avril 2001, p. 3).

Cette forme de coopération entre pouvoir exécutifs locaux, développe une vision transversale du développement local qui se fonde sur l'idée de réciprocité. C'est donc une forme de coopération fortement politisée.

Les actions de la coopération décentralisée sont de plusieurs types : actions culturelles, actions visant le renforcement de liens économiques, actions répondant à des situations d'urgence ou action soutenant le développement local et institutionnel des partenaires locaux, dans une logique de développement durable des territoires, contribuant à la politique de décentralisation).

S'engager en coopération décentralisée n'est pas une obligation, mais un choix politique de la collectivité territoriale. Si les collectivités territoriales élaborent les programmes de coopération décentralisée, assurent leur mise en place et leur suivi, elles s'engagent à s'inscrire dans diverses politiques afin d'assurer une cohérence d'action et le financement de leur programme. Elles respectent ainsi : les OMD, les orientations de l'Union Européenne,<sup>48</sup> les orientations du Ministère des Affaires Etrangères (MAEE) en matière de coopération internationale<sup>49</sup>, le cadre juridique et technique de la coopération décentralisée (circulaire interministérielle du 20 avril 2001), ainsi que les orientations en matière de développement durable<sup>50</sup>. En outre, les collectivités territoriales françaises se doivent de respecter les orientations stratégiques des pays partenaires comme les Document Cadre Partenariat (DCP), les Documents de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP), les programmes nationaux d'aménagement du territoire, les corpus législatifs en vigueur, etc.

Dans un souci de cohérence nationale, les collectivités françaises doivent se tenir informées des dispositions et cofinancements du MAEE (circulaire du 12 décembre 2005) qui sont complétées par la publication annuelle d'appel à projet et à contrat. Ces

---

<sup>48</sup> Les principes clés étant la participation, l'appropriation des bénéficiaires et l'appui à l'autonomie des autorités locales. Voir la charte de la coopération de l'Union Européenne de 2008. [www.charte-coop-gouvernancelocale.eu](http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu)

<sup>49</sup> Les collectivités territoriales françaises sont tenues de respecter les engagements internationaux de la France, et elles ne peuvent intervenir dans les domaines relevant des compétences de l'État et ne peuvent contracter directement avec un État étranger.

<sup>50</sup> La Région Aquitaine dispose ainsi d'une « *Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable* ».

orientations découlent directement de celles données par le Conseil Interministériel de la Coopération Internationale et de Développement (CICID). Créé en 1998, présidé par le Premier Ministre et composé de 12 ministres, (secrétariat assuré par le MAEE) sa mission est de définir les axes prioritaires de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement. Le CICID doit assurer le suivi et l'évaluation de la conformité des actions aux objectifs fixés et définit les secteurs et zones prioritaires d'intervention (ZSP), dont 32.8 % sont situés hors Europe. Le MAEE oriente ainsi les pays en partenariat avec les collectivités territoriales : la majorité des coopérations décentralisées sont engagées avec des pays d'Afrique subsaharienne et de l'Océan Indien (460 liens en 2005 dont 260 au Burkina/Mali/Sénégal), puis de l'Afrique du Nord (122 liens sur le Maroc/Tunisie/Algérie), Asie du sud-est (27 liens en 2005 dont 22 avec le Vietnam) et aux Caraïbes (24 liens dont 11 à Cuba).

Les thématiques et orientations des programmes sont définies par la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD)<sup>51</sup>, créée en 1992, présidée par le Premier Ministre, composé de 16 représentants de l'État et des collectivités françaises. La CNDC constitue un espace de dialogue et de concertation entre l'État et les collectivités territoriales et tend à favoriser l'efficacité des coopérations décentralisées. Il a pour rôle d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités françaises sous la forme de bases de données.

En 2007, la CNDC a défini un nouvel axe prioritaire des cofinancements du MAEE : la gouvernance locale. Ces autres thématiques prioritaires sont l'appui institutionnel, le développement durable, le développement économique, l'intégration des jeunes, ou encore « *l'appui à la décentralisation, l'appui à la mise en place de services de base, la formation des cadres, des élus et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage* »<sup>52</sup>. Le CNDC a en outre augmenté ses aides envers les pays où le processus de décentralisation est amorcé. Cela rejoint les principes de la bonne gouvernance et s'inscrit donc dans les politiques internationales de développement : la mise en place de la décentralisation, tout comme la démocratie, est devenue une condition à l'obtention d'aide en provenance de la France.

---

<sup>51</sup> Appelée aussi aujourd'hui la Commission Nationale pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales.

<sup>52</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/appels-a-projets-annuels/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/appels-a-projets-et-fonds-en/appels-a-projets-annuels/)

Les programmes de coopération décentralisée sont ainsi une réponse aux modèles et orientations internationales. Ainsi, les Objectifs du Millénaire ou encore les lignes directrices d'ONU-habitat, et bientôt celles concernant le climat (Cop 21, Paris 2015), impactent directement les objectifs, stratégies et financements des programmes de coopération décentralisée.

Les collectivités territoriales peuvent recourir à trois sources de financements pour leurs actions à l'international, auprès de :

- la collectivité territoriale elle-même, qui mobilise une part, souvent minime<sup>53</sup>, de ses ressources propres pour les programmes de coopération;
- de partenaires techniques et financiers (PTF) comme l'AFD ou l'UE. La coopération décentralisée permet de canaliser des financements internationaux massifs sur des projets de développement d'échelle locale.
- du MAEE, qui encourage et subventionne les coopérations décentralisées. Le Ministère propose trois moyens de subvention pour la coopération décentralisée : appel à contrat triennal, appel à projet annuel pour l'aide au développement et appel à projet annuel pour la coopération européenne. Le MAEE offre aussi aux coopérations décentralisées les services de son réseau d'Ambassades et d'experts.

Au niveau régional de nombreuses enceintes de concertation s'organisent autour des services de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile dans un « *souci de mutualisation des expériences et coordination des actions* » (SCAC Madagascar, 2012) : comité régionaux de la coopération décentralisée ou comité large public intégrant des acteurs territoriaux (comme RESACOOP par exemple) ou encore des réseaux de concertation des acteurs de la solidarité internationale sur le territoire. Il existe aussi des associations de collectivités territoriales de différents niveaux : Association des Régions de France (ARF), Association des Départements de France (ADF) etc. ou encore Cités Unies France (CUF) qui anime un réseau de plus de 100 collectivités territoriales, favorisant leur concertation et leurs orientations via un accompagnement (formation, montage de groupe pays, etc.).

---

<sup>53</sup> 0.1% du budget du Conseil régional Aquitaine en 2009.

#### 1.4.2. Un rôle accru donné aux collectivités territoriales françaises comme acteurs du développement

Depuis 2000 la coopération décentralisée est en plein essor ; en témoigne l'augmentation du nombre de collectivités territoriales françaises impliquées et les moyens déployés. En 2005, selon la CNDC : 6000 projets de coopération décentralisés étaient portés par 3250 collectivités françaises, menés dans 115 pays. Sur ces 6000 liens, 640 étaient passés avec 54 pays de la ZSP, 220 avec des pays émergents, 1352 avec 52 pays francophones. Ces effectifs sont passés en 2010 à 8000 projets portés par 3800 collectivités territoriales françaises. Ces projets ont été menés dans 132 pays dont 45% hors Union Européenne. En 2014, 13 000 projets étaient conduits dans 145 pays par 5000 collectivités territoriales françaises<sup>54</sup>. Notons que la totalité des régions et les  $\frac{3}{4}$  des départements français sont engagés en coopération décentralisée. Les communes et intercommunalités restent tout de même les plus grands financeurs de programme de coopération décentralisée (53,4% du montant total en 2007, contre 10% provenant des départements et 36% des régions françaises). À titre d'exemple, selon le CNDC, en 2009, 230 millions d'euros ont été dépensés par les collectivités territoriales pour l'action extérieure, dont 115 millions en faveur des pays en développement. Les communes ont ainsi décaissé au total 122 millions dont 69 millions pour la coopération décentralisée avec des pays du Sud. Notons qu'en 2013, 7% du budget total de la coopération décentralisée française était attribuée pour des programmes d'appui institutionnel et de gouvernance locale, et que la moitié des fonds étaient destinés à des pays d'Afrique subsaharienne.

Le rôle des collectivités territoriales est défini depuis 2005 comme une valeur sûre de l'action extérieure de la France. Toutefois une cohérence des actions de la coopération décentralisée et des politiques bilatérales est encore à renforcer. En 2000, le MAEE affiche une volonté d'associer les collectivités à la politique d'aide au développement que conduit la France, autrement dit une reconnaissance de la valeur ajoutée des coopérations décentralisées. Ainsi l'État s'engage à favoriser l'intégration de la coopération décentralisée dans les accords bilatéraux signés par la France, le plus souvent possible. Depuis 2003, l'État

---

<sup>54</sup> Sur un nombre total de 36900 collectivités territoriales en 2014 (selon le Ministère de l'Intérieur).

français intègre les financements mobilisés par les collectivités dans l'APD de la France, témoignant de la reconnaissance de celles-ci comme acteurs légitimes et compétents du développement international. Brigitte Girardin, en 2007, alors Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie<sup>55</sup>, déclarait :

« Près de 50 millions d'euros sont apportés par les collectivités territoriales françaises à l'effort consenti par la France en matière d'aide publique au développement (...). Dans un monde globalisé, où les enjeux de développement territorial ne peuvent s'envisager sans ouverture vers l'extérieur, je crois au rôle de nos collectivités »,

En 2009, sur une volonté grandissante de se coordonner, est créée la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT). Celle-ci est rattachée directement au Directeur général du MAEE. Elle veille à une meilleure intégration de la coopération décentralisée dans la stratégie de coopération internationale française.

#### 1.4.3. L'appui institutionnel, source de légitimité

Globalement, les principaux projets de coopération décentralisée concernent le renforcement des capacités de gestion des collectivités partenaires et des actions en faveur du développement durable des territoires. Aussi la coopération décentralisée présente deux volets : un volet politique et institutionnel et une dimension technique, incluant des partenariats entre institutions mais aussi entre acteurs techniques et professionnels des territoires en coopération (ONG ou entreprises de la collectivité française, travaillant en appui à une ONG locale étrangère par exemple).

Dans un contexte où la décentralisation est devenue le nouveau modèle de développement, la coopération décentralisée a pu trouver sa place et se développer, passant d'une logique humanitaire et ponctuelle à une démarche d'appui à la gouvernance et développement local, s'inscrivant sur des temporalités plus longues.

Se revendiquant incontournables, les collectivités réclament pourtant encore d'être reconnues au même titre que les ONG comme acteurs du développement auprès de l'ONU. L'émergence de nouvelles autorités locales dans les pays en développement (via

---

55 Déclaration à l'Assemblée nationale, le 25 janvier 2007. [Discours.vie-publique.fr/notices/073000353.html](http://Discours.vie-publique.fr/notices/073000353.html)

le transfert de modèle) renforce le rôle de la coopération décentralisée, puisqu'il convient désormais de mettre en œuvre des partenariats de long terme, tournés vers l'appui institutionnel et en particulier vers le développement de la maîtrise d'ouvrage. Les collectivités territoriales fondent ainsi leur légitimité, tout en se distinguant des ONG, sur leur position et connaissances en termes de gouvernance et de gestion territoriale qu'elles peuvent transmettre aux collectivités nouvellement créées au Sud. Dans un contexte international où la décentralisation est considérée comme une phase nécessaire au développement des pays en développement, l'appui institutionnel est au centre des préoccupations. La forte dimension politique de la coopération décentralisée, associée à la légitimité des collectivités territoriales françaises à être des acteurs compétents en matière de développement à l'international, font de la coopération décentralisée le meilleur vecteur de la mise en place de programme de renforcement institutionnel.

« L'appui institutionnel n'est pas seulement une modalité d'intervention, une méthode, mais il est consubstantiel à la coopération décentralisée, le distinguant du monde associatif » (Noisette, Rachmuhl, Barrau, 2006, p. 27).

Les collectivités territoriales sont ainsi de plus en plus incitées à mettre en œuvre des actions visant à renforcer leurs collectivités locales partenaires. L'appui institutionnel se dirige principalement vers les communes, celles-ci étant considérées comme l'échelon ayant les vocations et compétences à dynamiser le développement local. Cette approche part aussi du principe que le développement local et le développement communal « se nourrissent » l'un et l'autre.

L'appui institutionnel de collectivités partenaires peut prendre plusieurs formes : appui à l'accès à l'information, au diagnostic, à la planification, à la maîtrise d'ouvrage/d'œuvre, à l'accroissement des ressources, à l'administration, à la gestion de services sociaux ou urbains, formation professionnelle, mise à disposition de fonds de développement, etc.

Les collectivités territoriales occidentales se positionnent alors comme éléments manquant de la coopération, étant capables de faire le lien entre le local et le national, voire l'international. Les directives prises aux sièges de la collectivité en France (ex : service de coopération internationale du Conseil régional Aquitaine), sont mises en

œuvre par un chargé de mission pilotant les programmes<sup>56</sup>, faisant le lien entre le MAEE français et les partenaires locaux. Sur le terrain on retrouve un Assistant Technique (AT) à la collectivité partenaire, travaillant au pilotage du programme localement, à l'appui institutionnel, faisant le lien entre la collectivité, les ministères locaux et l'Ambassade de France et établissant un rapport au chargé de mission. L'AT doit s'approprier les directives en matière d'appui institutionnel en les adaptant au contexte local. Le dispositif est souvent complété par des volontaires ou salariés travaillant en appui aux partenaires techniques locaux bénéficiaires (ONG, institutions locales, chambres de commerce et d'industrie, écoles de formation agricole, services techniques déconcentrés, etc.).

La coopération décentralisée serait en outre plus proche des réalités locales et donc plus à même d'identifier les besoins prioritaires et les partenaires fiables, lui conférant une certaine flexibilité. En ce sens, elle est garante d'un décaissement de l'aide internationale optimisé, adapté, fiable et efficace.

Dans les pays en développement, la coopération décentralisée est identifiée comme un levier de financements et de partenaires pour venir en appui aux collectivités locales, mais aussi comme un vecteur fort de la démocratie et de la gouvernance locale.

« Les collectivités territoriales apportent une aide appréciable en termes de réalisation de projets dans plusieurs secteurs prioritaires (...). Elles mettent à disposition des ressources humaines et financières, qui ont souvent un effet de levier pour des financements multilatéraux. Les projets réalisés dans ce cadre répondent aux Objectifs du Développement pour le Millénaire et contribuent directement à la réduction de la pauvreté en Haïti » (DCP France-Haïti, 2007, p. 20).

D'autres objectifs indirects peuvent être remplis, qui ne concernent pas la décentralisation. Toutefois, ils peuvent constituer la valeur ajoutée de la coopération décentralisée : son action sur le domaine institutionnel, permet au moins la communication (voire la concertation) entre acteurs qui sont souvent éloignés, socialement, géographiquement ou idéologiquement, et qui peuvent même être en conflit. C'est un premier pas vers le décloisonnement des acteurs en présence. La

---

<sup>56</sup> Celui du Conseil régional Aquitaine, en charge des programmes haïtien et malgache est ancien assistant technique du programme à Madagascar et maîtrise parfaitement les enjeux locaux.

coopération décentralisée peut aussi jouer simplement un rôle de médiateur, d'informateur en faisant des va et vient entre chaque entité et chaque échelle (informer un maire du nouveau partenariat d'une autre ville, des stratégies de développement développées au sein de la région, des actualités politiques au sein du ministère, etc.). Elle permet aussi d'assister les collectivités délaissées par le gouvernement central, les communes rurales ou éloignées géographiquement ou politiquement du centre, en veillant à ne pas se substituer à l'État. En ce sens, la coopération décentralisée se retrouve au centre des enjeux d'acteurs locaux tout en étant membres à part entière des jeux et enjeux de la coopération française et internationale. C'est donc un outil de développement qui peut constituer l'échelon manquant à la fois entre les différents niveaux institutionnels au sein du pays dans lequel ils travaillent, mais aussi entre le Nord et le Sud.

## **2. Transfert et application théorique du modèle de décentralisation à Madagascar et Haïti**

### **2.1. Principes et objectifs du modèle de la décentralisation dans les législations de Madagascar et d'Haïti**

Dans les années 1990, les pays en développement modifient leurs Constitutions, puis leurs corpus législatif afin d'y incorporer le modèle de décentralisation, en l'inscrivant comme une priorité nationale, montrant ainsi leur volonté de composer avec les injonctions internationales.

Haïti propose une nouvelle Constitution dès 1987 pour « *établir un État stable et fort (...)* », « *implanter la démocratie (...)* » et pour :

« instaurer une réforme gouvernementale basée sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective » (Préambule de la Constitution de la République d'Haïti, 1987, p.2).



Madagascar fait de même en 1992. Remaniée plusieurs fois en raison de l'instabilité politique, la dernière version, datant de 2008, indique dans le préambule :

« Considérant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malagasy est le facteur essentiel du développement durable et intégré, dont les conditions sont notamment : la préservation de la paix (...) et le devoir de préservation de l'unité nationale (...), l'instauration d'un État de droit (...), la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles (...), la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique, la mise en œuvre de la décentralisation effective par l'octroi de la plus large autonomie aux collectivités territoriales, tant au niveau des compétences que des moyens financiers (...)» (Constitution de la République de Madagascar, 2008, p. 3).

Ces Constitutions sont garantes d'une décentralisation effective qui doivent être régies par des nouvelles lois précisant l'organisation, le fonctionnement, les compétences et les ressources des collectivités territoriales nouvellement instituées. Les premières lois de décentralisation apparaissent en 1995 à Madagascar (loi n°94-007 du 26 Avril 1995) et en 1996 en Haïti (loi du 4 avril, 28 et 29 mars et du 18 juin 1995). Les premières élections municipales ont lieu dans la foulée (1995 pour Madagascar, 1997 en Haïti). Peu à peu des lois plus précises sur l'organisation des collectivités territoriales décentralisées, ou le partage de compétences seront rédigées. Haïti propose un décret cadre en 2006 et établit une proposition de loi établissant l'organisation et le fonctionnement de la décentralisation en 2009. Madagascar établit une loi de finance le 3 février 2000 (n°99-032), promulgue un arrêté sur les dotations de l'État vers les collectivités territoriales (n°03-813/2010) ou encore une loi sur la mise en place des régions en 2004 (loi 2004 001 de juin 2004).

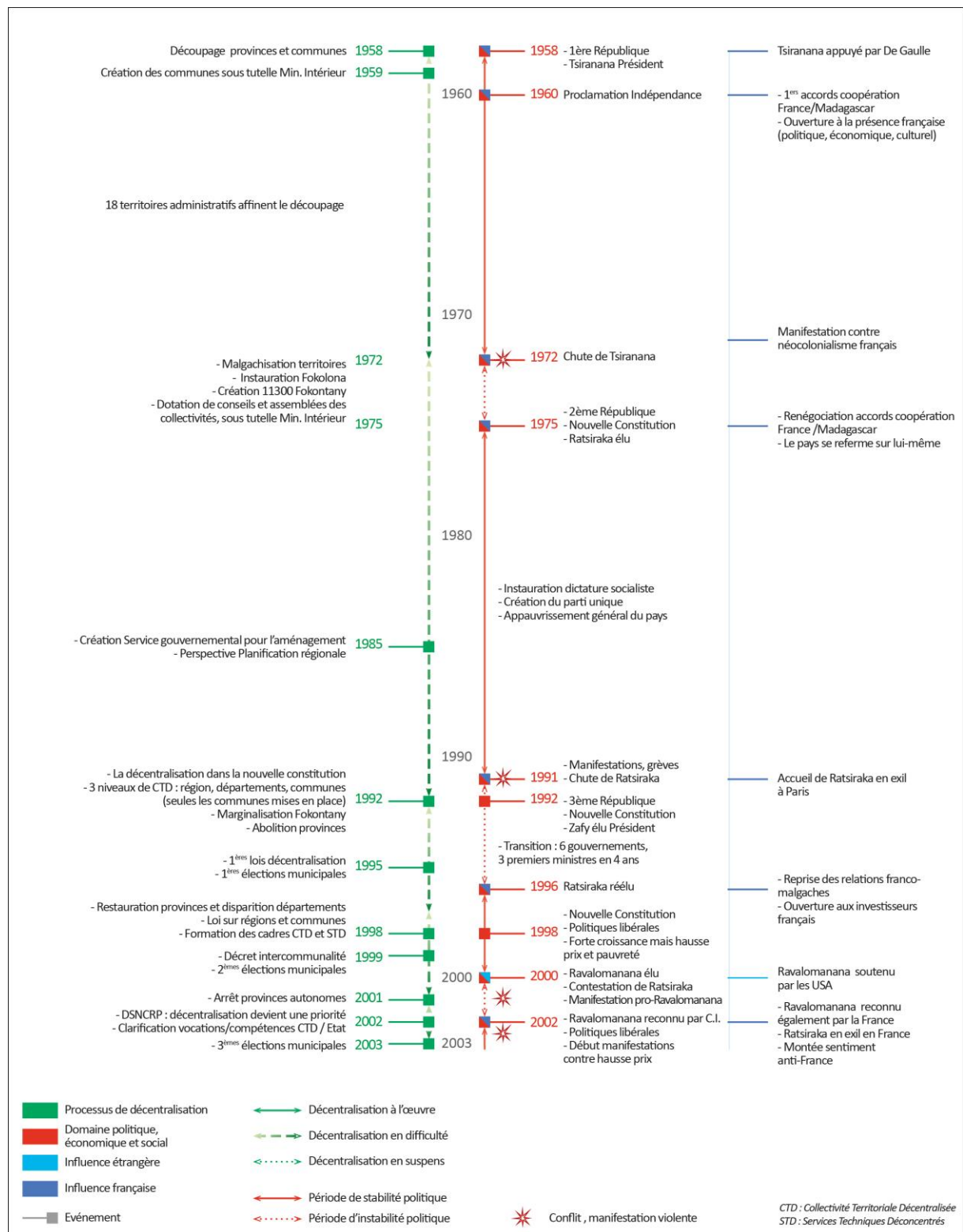
Pour plus de clarté, nous avons procédé à une représentation de la chronologie du cheminement de la décentralisation dans les deux pays étudiés depuis l'indépendance jusqu'au début des années 2000<sup>57</sup>, mis en parallèle de leurs contextes politiques. En comparant les frises, nous pouvons observer que les avancées de la décentralisation en

---

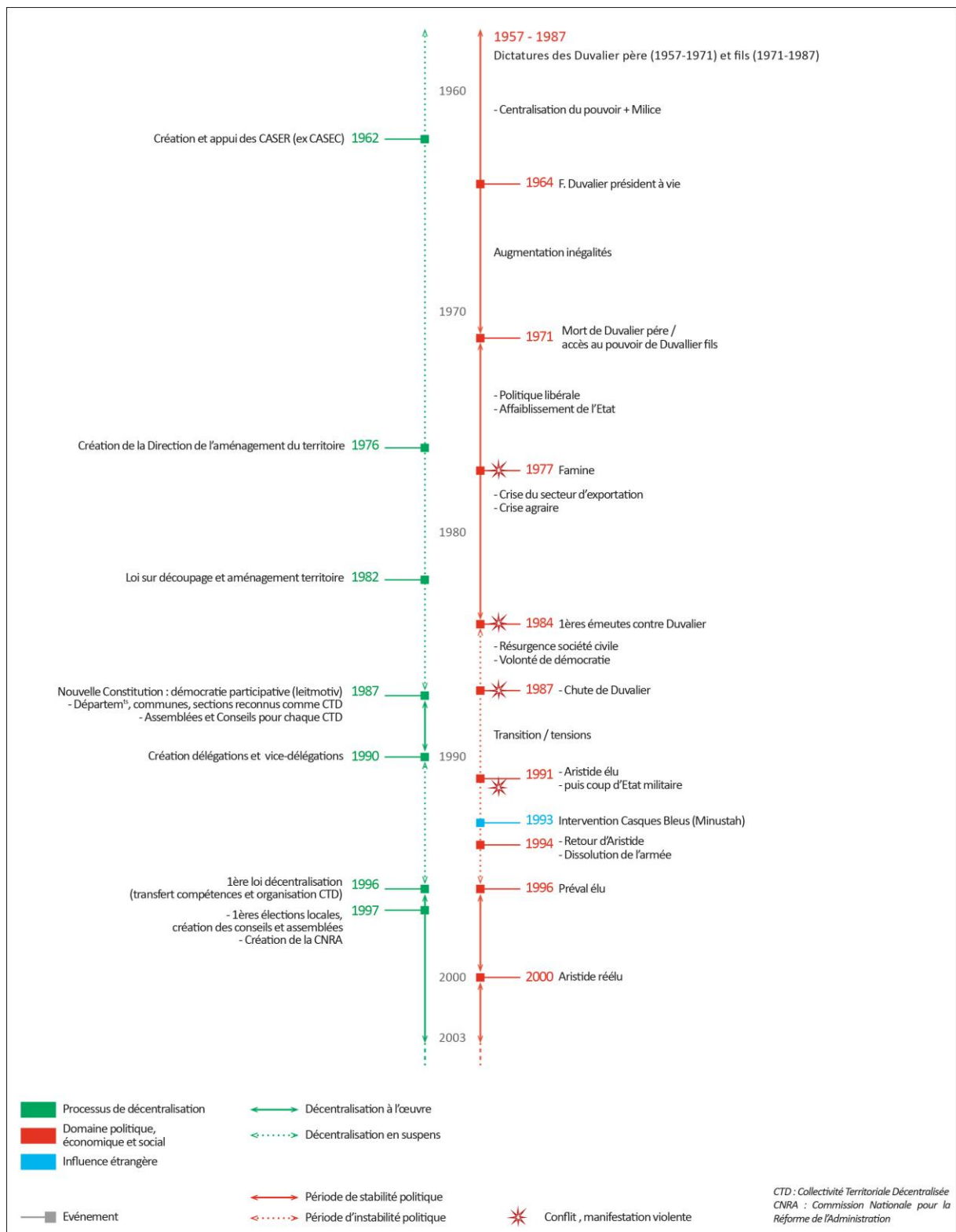
<sup>57</sup> Nous présentons une seconde représentation, bien spécifique, concernant la décentralisation dans les années 2000, plus bas, correspondant à une accélération de la mise en place du modèle..

Haïti et à Madagascar sont similaires en termes de temporalités et de types de réforme. La récurrence des crises est aussi un point commun. Elles apparaissent comme une réponse à chaque avancée des politiques nationales et comme un frein à l'effectivité de la décentralisation, et ce, malgré les textes rédigés (voir Frise chronologique 1 - page 103 et Frise chronologique 2 - page 104). Des périodes de stabilité ne sont, de plus, pas synonyme d'avancées de la décentralisation, ce qui témoigne du fait qu'elle n'est pas une priorité pour tous les gouvernements. Remarquons aussi, concernant Madagascar, l'influence des rapports avec la France sur le transfert et application du modèle : toutes périodes de distension des relations franco-malgaches mettent des coups d'arrêt dans l'avancée de la décentralisation.

## Frise chronologique 1 - Cheminement de la décentralisation à Madagascar de 1958 à 2003... freiné par les changements politiques



## Frise chronologique 2 - Cheminement de la décentralisation en Haïti de 1958 à 2003... freiné par les changements politiques



Dans les deux pays étudiés, des réformes constitutionnelles sont encore en cours ou ont été menées très récemment. Les textes foisonnent mais les décrets et cadres d'application tardent à émerger. Le gouvernement du Président Martelly a proposé une nouvelle version de la Constitution d'Haïti en 2012, la 25ème depuis l'indépendance du pays. Un nouveau chapitre concerne la création d'un Conseil constitutionnel, institution indépendante sensé veiller au respect de la dite Constitution. La décentralisation est inscrite de manière forte dans le préambule. Des précisions ont été apportées quant à la répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées, le département n'étant cependant toujours pas créé. À Madagascar, une nouvelle version de la Constitution a été rédigée en 2010 par le gouvernement de Rajoelina qui venait de prendre le pouvoir mais n'a jamais été appliquée. (Voir Annexe 1)

L'analyse du modèle de décentralisation en Haïti et à Madagascar, qui va suivre, se réfère aux Constitutions de 1987 et de 2008 toujours appliquées à l'heure actuelle, même si nous avons connaissance des différentes évolutions qui se dessinent. Il s'agit d'une description du modèle selon les textes de lois des pays.

Les modèles de décentralisation exportés en Haïti et Madagascar sont calqués sur le modèle de décentralisation français. En analysant les corpus législatifs et constitutionnels de ces deux pays pourtant très éloignés, nous ne pouvions qu'être frappés par la ressemblance du modèle de gouvernance, du vocabulaire utilisé dans la rédaction des textes régissant le fonctionnement de la décentralisation. À l'aide de ces corpus, nous avons effectué une représentation schématique de ce fonctionnement prévu (Voir Encadré 3 - page 107 et Schéma 1 - page 108). S'ils diffèrent sur quelques points, nous pouvons en dégager de grandes similitudes. L'objectif ici est de montrer comment le fonctionnement de la décentralisation est prévue dans les textes de lois : gouvernance nationale, lien avec la gouvernance décentralisée, type de collectivités ainsi que leurs vocations et compétences attribuées, articulation déconcentration et décentralisation, financement prévu du modèle et système électoral, autrement dit ce qui devrait exister.

Dans les deux pays, les institutions de l'État sont représentées par un pouvoir exécutif, constitué d'un Président élu au suffrage universel direct et de son gouvernement, et d'un pouvoir législatif, l'assemblée nationale et le Sénat, constituant le Parlement. Le Président, chef des armées, signe tous les décrets d'application des lois et peut disposer des pleins pouvoirs en cas de crise. Le gouvernement est composé d'un Premier Ministre et de Ministres sectoriels nommés par le Président. Il est à l'initiative de lois déposées devant l'Assemblée Nationale et met en œuvre la politique générale de l'État.

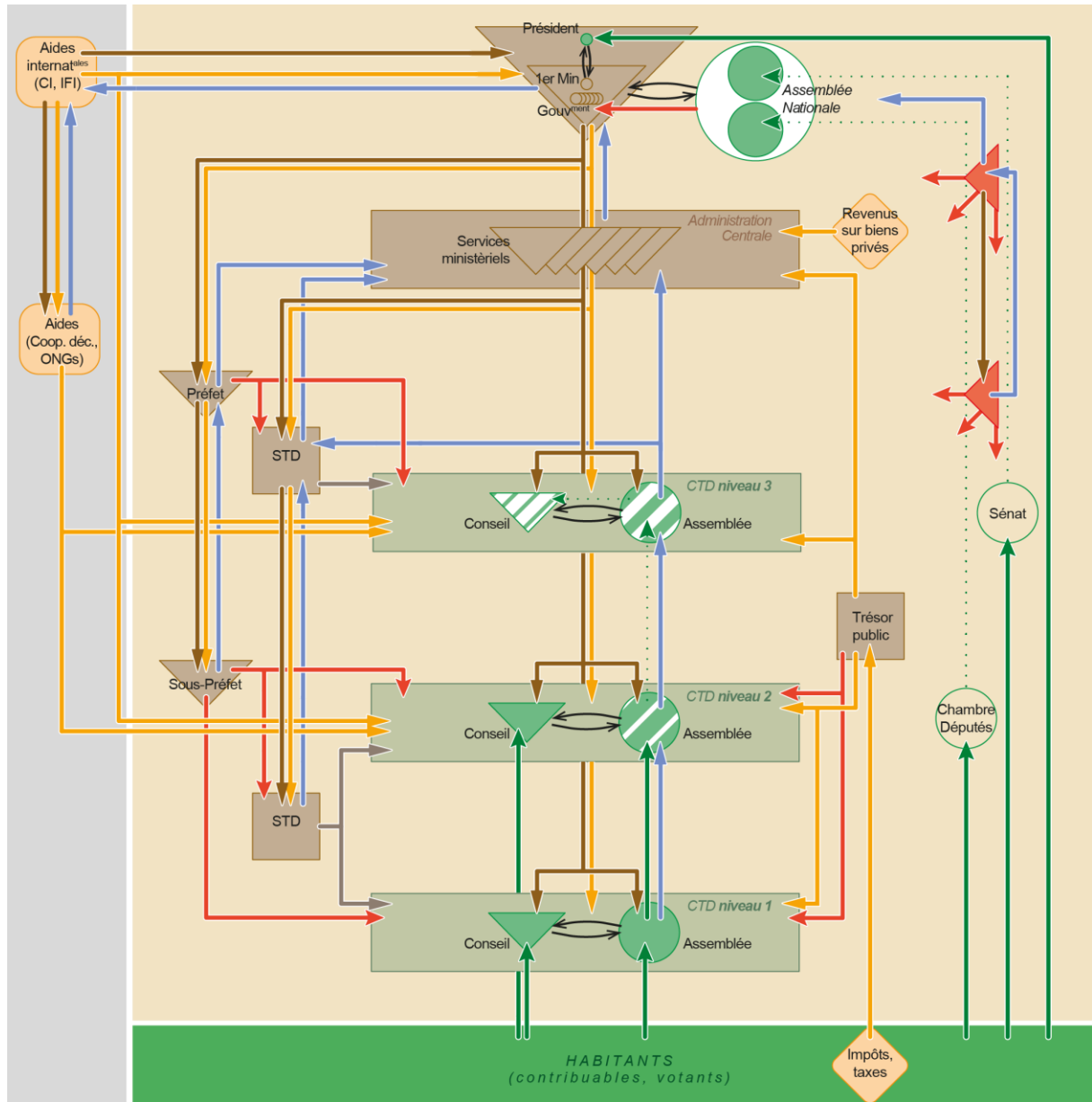
L'Assemblée nationale et le Sénat votent les lois, contrôlent l'action du gouvernement et évaluent les politiques publiques. Deux-tiers des sénateurs - le tiers restant étant nommé par le Président - et la totalité des députés sont élus au suffrage universel direct par circonscription administrative : les sénateurs sont élus au niveau des régions à Madagascar et des départements en Haïti, les députés respectivement au niveau des districts et des arrondissements. Il revient à l'Assemblée nationale d'établir les lois régissant les compétences, statuts, modalités et fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, mais aussi de déterminer l'organisation de l'administration territoriale. La décentralisation est spécifiquement portée en Haïti par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) et par le Ministère de la décentralisation à Madagascar.

**Encadré 3 - Le choix d'une représentation unique du fonctionnement prévu de la décentralisation en Haïti et à Madagascar, d'après les corpus législatifs en vigueur**

Le fonctionnement des modèles de décentralisation prévus en Haïti et à Madagascar diffèrent en quelques points. Néanmoins, étant donné les nombreuses similitudes dans l'exportation du modèle, nous avons choisi de réaliser un seul schéma simplifié, présentant le fonctionnement du modèle théorique, valable à la fois pour Haïti et pour Madagascar. Suivant la même démarche, nous présenterons dans le chapitre 2, le schéma de la réalité effective de la décentralisation aujourd'hui. Ces schémas ont été réalisés d'après les corpus législatifs des deux pays, relatifs à la décentralisation (Constitution de 1987 pour Haïti, de 2008 pour Madagascar et de tous les textes de lois et décrets-cadres décentralisation/déconcentration respectifs). Les niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et le découpage du territoire n'étant pas les mêmes, nous avons distingué trois niveaux de CTD (Niveau 1, 2 et 3), afin de pouvoir effectuer un schéma unique. Les niveaux correspondent respectivement :

NIVEAU	HAITI	MADAGASCAR
1	Département	Province Région
2	Commune	Commune
3	Section Communale	Fokontany

Schéma 1 - Fonctionnement prévu du modèle de décentralisation, selon la législation



CTD : Collectivité territoriale décentralisée  
STD : Service Technique Déconcentré



Le processus de décentralisation s'accompagne d'un effort de bonne gouvernance à tous les échelons, ce qui se traduit par la création d'un organisme de contrôle du bon fonctionnement de l'ordre judiciaire, administratif et financier. Il s'agit de la « Cour suprême des Comptes » à Madagascar et de la « Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif » en Haïti. Ces Cours exercent un contrôle sur l'ensemble des comptabilités publiques du pays, l'exécution des lois de finances. Gérant les litiges entre les fonctionnaires et l'État, elles constituent potentiellement un interlocuteur entre les collectivités territoriales, les Services Territoriaux Déconcentrés (STD) et l'État. Elles sont censées être indépendantes, même si à Madagascar son Président est nommé par le Président de la République. En Haïti, c'est le Sénat qui entérine un candidat. Il est prévu une déconcentration de ces Cours au niveau du département en Haïti et de la Province à Madagascar.

Les Constitutions des deux pays prévoient chacune trois niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) : Province/ Régions/ Commune à Madagascar et Département/ Communes/ Sections Communales en Haïti. Chaque collectivité est composée d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Ses découpages se surimposent à ceux relevant de l'exécutif (Voir Tableau 1 - page 109).

Tableau 1 - **Découpage territoriaux et administratifs de Madagascar et Haïti en 2014**

<b>Pays</b>	<b>Collectivités territoriales</b>	<b>Circonscriptions administratives</b>
<b>Haïti</b>	- 10 Départements - 140 Communes - 569 Sections Communales	- 10 Délégations - 42 vice-délégations / Arrondissements
<b>Madagascar</b>	- 6 Provinces - 22 Régions - 1549 Communes	- 22 Régions - 119 Districts - Arrondissements - 17898 <i>Fokontany</i>

Relevons que Madagascar met en place 22 régions dans les années 2000, le même nombre que le modèle d'organisation territoriale français. Cependant, à Madagascar, les régions sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Les *fokontany* correspondent à l'organisation administrative des *fokolona*, « base du développement et de la cohésion culturelle et environnementale » (Constitution 2008, art. 152, p.31). Les *fokontany* ont un statut particulier car elles sont aussi les

premières organisations communautaires et villageoises de Madagascar (un *fokolona* regroupe les membres d'un ou plusieurs clans/familles). Si elles ne figurent pas comme collectivités territoriales dans la Constitution de 2008, elles l'ont été auparavant. (voir chapitre 2 \_3.2. page 178)

Au niveau de chaque circonscription administrative se trouve un représentant de l'État (du Premier Ministre et/ou du Ministère de l'Intérieur). Il s'agit de l'équivalent de nos préfets français : chefs de district à Madagascar, délégué de département en Haïti. Si les noms sont distincts, leurs rôles sont similaires : animer, coordonner et contrôler les Services Territoriaux Déconcentrés de l'État (STD) et effectuer le suivi des politiques de décentralisation, de développement local et d'aménagement du territoire. Ils contrôlent aussi la légalité des actes des collectivités. Véhiculant les politiques nationales, ils doivent faire des rapports au Ministère de l'Intérieur. Le processus de déconcentration devant s'articuler avec celui de décentralisation, chaque collectivité territoriale est accompagnée par un service déconcentré de l'administration centrale, représentant les Ministères sectoriels au niveau régional, départemental et local. À titre d'exemple, le Ministère de l'Agriculture haïtien est représenté au niveau de chaque département par la direction départementale de l'Agriculture, elle-même représentée au niveau des communes par les Bureaux agricoles communaux (BAC). Les membres des BAC et direction départementale sont des techniciens, agronomes etc. Ces services disposent de compétences administratives, politiques, techniques et fiscales. Ils véhiculent localement les orientations des politiques sectorielles émergeant au niveau national et assure un suivi et un accompagnement des collectivités territoriales dans leurs compétences. Ces dernières peuvent solliciter leur appui technique ou institutionnel (gouvernance horizontale) et les mobiliser pour établir un lien avec le niveau national (dépôt de demande de financement, requête, plainte, etc.).

Il est prévu que la population soit représentée à tous les échelons de décision, du local au national, via le système électoral. Dans les deux pays, le Président, les 2/3 des sénateurs, les députés, les représentants de collectivité de base et les maires doivent être élus au suffrage universel direct. En Haïti, d'après les textes, les assemblées de niveau supérieur sont élues par les assemblées des collectivités territoriales de niveau inférieur (ex : assemblées communales élues par les assemblées de section communale et les assemblées départementales par les assemblées communales). De plus, l'ensemble des collectivités territoriales doit être représenté, au niveau national dans le Conseil Interdépartemental (CID), structure d'interface entre les collectivités et l'État central.

Porte parole des collectivités, les membres du CID peuvent siéger au Conseil des Ministres, étudier et planifier les projets de développement, les projets de décentralisation du pays et fixer les parts de revenus publics à accorder aux collectivités territoriales. Le dispositif malgache diffère légèrement. En théorie, la population élit directement les assemblées régionales ainsi que le chef de Région et le chef de Province. Les députés et sénateurs sont membres de droit de ces assemblées.

Ce dispositif démocratique de représentation directe ou indirecte de la population doit ainsi permettre une gouvernance *down/top* et une meilleure articulation des niveaux de décisions.

Chaque Collectivité Territoriale Décentralisée (CTD) dispose d'un organe décisionnel et d'un organe légiférant. Les conseils et assemblées des collectivités territoriales reçoivent des directives nationales, directement de l'État central ou via les services déconcentrés pour produire et mettre en œuvre des politiques publiques locales. Elles peuvent aussi être forces de proposition et faire remonter des besoins locaux. Chaque assemblée de collectivité doit réaliser un rapport d'activités à destination de la collectivité territoriale supérieure, afin de favoriser la cohérence de l'action sur un même territoire. Comme dans le modèle français, les collectivités territoriales décentralisées disposent d'une autonomie administrative et financière, « *constituant le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques (...)* » (Constitution Madagascar 2008, art. 139, p. 29/Constitution Haïti 1987, art. 66 et 77, p. 16-17). Elles s'administrent librement par leur assemblée (Constitution Madagascar 2008, art.144,)), gèrent et élaborent leur budget.

Les textes législatifs prévoient une répartition claire des compétences de chaque collectivité territoriale. Plus globalement, les collectivités territoriales doivent favoriser le développement de la citoyenneté et contribuer à l'épanouissement de l'individu en renforçant la souveraineté populaire, la cohésion sociale et culturelle. Elles doivent aussi promouvoir une certaine équité économique, stimuler les initiatives locales pour le développement économique, social et culturel de leur territoire et assurer totalement ou partiellement la desserte en services publics ou collectifs (éducation, santé, hygiène publique, eau, électricité, etc.). D'autres compétences techniques leur sont attribuées comme la gestion du domaine foncier, la préservation de l'environnement, la sécurité publique et surtout le développement et l'aménagement des territoires. Les collectivités décentralisées se voient ainsi attribuer des compétences techniques importantes à

mesure du désengagement de l'État. Dans les deux pays étudiés, la répartition des compétences entre échelons est relativement la même. Chaque collectivité doit gérer les services correspondant à son échelon territorial. La collectivité d'échelon le plus grand (Province/région à Madagascar et Département en Haïti) a un rôle de coordination, prenant en compte les intérêts de chaque échelon, dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement et d'aménagement du territoire. Les collectivités territoriales décentralisées ont un rôle stratégique de par leur position d'interface avec l'État décisionnaire. La région à Madagascar (le département en Haïti) contribue à planifier l'aménagement du territoire et les actions de développement (maîtrise d'ouvrage). Les communes (ou sections communales pour Haïti) ont plutôt un rôle opérationnel (maîtrise d'œuvre). Elles doivent en outre défendre les intérêts des habitants ayant en charge la gestion des services publics de proximité, et contribuer à la planification stratégique du développement local.

A titre d'exemple pour illustrer l'articulation des compétences de chacune des collectivités territoriales, les communes haïtiennes doivent élaborer, en concertation avec les représentants de sections communales, la population et les services déconcentrés, un plan de développement communal (PDC). Le département élabore, à partir de ces PDC qu'il harmonise avec les orientations nationales, un plan de développement départemental. Il concourt ainsi à l'élaboration du plan d'aménagement national. Concernant la gestion des services publics, calqué sur l'exemple français, les collectivités d'échelon le plus important gère les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales d'échelon intermédiaire, les établissements du secondaire et le plus petit échelon celui de l'enseignement primaire.

Dans les deux pays, les communes sont des acteurs importants étant donné leurs compétences opérationnelles dans la gestion et la mise en œuvre de projet de développement et leur responsabilité dans l'amélioration du cadre de vie des populations. Les collectivités locales sont considérées comme le premier niveau de prise de décision collective et désignées comme les agents directs du développement et donc les échelons clés pour l'effectivité de la décentralisation.

La mise en place du modèle de décentralisation est un long processus requérant un système de financement qui doit s'auto-alimenter. Les nouvelles institutions locales créées sont très coûteuses, tant dans leur fonctionnement qui demande des ressources matérielles (locaux, bureaux, fournitures, véhicules, etc.) et humaines (salaires des

nouveaux élus, équipes municipales, des membres de l'administration locale) que dans les investissements nécessaires pour qu'elles puissent remplir leurs tâches.

Les ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) reposent, en Haïti comme à Madagascar, sur la part des produits d'impôts et taxes que l'État alloue à la décentralisation (fiscalité décentralisée), sur les subventions de l'État, sur les dons et sur l'aide extérieure (aide internationale et coopération décentralisée). Pour assurer le fonctionnement des collectivités et de la décentralisation, l'État s'engage à leur transférer les ressources permettant d'exercer leurs compétences : « *Tout octroi ou transfert de compétences du pouvoir central vers les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'octroi ou transfert des ressources nécessaires ou tout du moins du pouvoir de les mobiliser* » (Décret Cadre Décentralisation Haïti, 2006, art.86, p. 22).

Toutes les collectivités territoriales doivent indiquer la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement et la répartition des recettes. Celles-ci sont de deux sortes : les recettes ordinaires (ressources propres, fiscalité locale) et les recettes extraordinaires (allocations d'État, don, aide internationale). Il est précisé dans les textes qu'une large part des recettes fiscales doit être affectée aux dépenses d'investissement dans la gestion des services de base<sup>58</sup>. Selon le type de taxe et d'impôt, la population effectue le paiement à différentes institutions qui le redistribue ensuite aux collectivités. Il existe plusieurs sources de recettes fiscales à Madagascar. Une des plus conséquentes est la ristourne (taxes sur produits agricoles), mais aussi les impôts fonciers/locaux et la patente (taxes pour commerçants). Les impôts locaux et les taxes sur transactions commerciales sont collectés par les *fokontany* qui jouent le rôle de percepteur du fait de leur proximité avec les populations. Les impôts locaux et fonciers doivent être reversés aux communes, les *fokontany* conservant pour service rendu 20% des recettes. Les taxes sont elles reversées en totalité au délégué d'arrondissement, qui lui-même les reverse à la région.

La trésorerie générale, service déconcentré du Ministère des Finances malgache (en Haïti, elle est appelée Direction Générale des Impôts), qui collecte d'autres taxes et impôts est également la gestionnaire de la caisse des communes urbaines. Cela signifie que les communes urbaines, contrairement aux communes rurales, n'ont pas de caisse directe. Enfin, la région redistribue aux différentes collectivités territoriales, selon un

---

<sup>58</sup> Il est intéressant de noter que les lois de finances et de fiscalité, fondamentales pour la décentralisation, sont en réforme actuellement dans les deux pays.

pourcentage établis par la loi (1% au délégué d'arrondissement, 3% aux *fokontany*, 46% régions et 50% aux communes), les différentes recettes remontées du délégué d'arrondissement et de la trésorerie générale.

## **2.2. Acteurs, financements et modalités de mise en œuvre du modèle de décentralisation à Madagascar et Haïti**

### **2.2.1. Une multiplication des acteurs, des financements et des projets à partir des années 2000**

Si le modèle de décentralisation est inscrit dans les Constitutions des deux pays dès le début des années 1990, son application peine à démarrer. Dans les années 2000, lorsque la décentralisation est érigée en modèle normé de lutte contre la pauvreté, Haïti et Madagascar bénéficient subitement d'une aide internationale diversifiée travaillant et finançant « *l'œuvre décentralisatrice* » (Peyron, 2008, p.23). Les deux pays surfent sur la vague de l'appui à la bonne gouvernance et à la décentralisation et suivent alors les recommandations internationales, notamment via l'établissement de Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP).

La réalisation de ce document, en 2002 pour Madagascar et en 2007 pour Haïti, constitue un moment clé, puisque pour remplir leurs objectifs, les deux pays lancent de grands programmes afin de renforcer la mise en œuvre de la décentralisation. En effet, le gouvernement malgache adopte la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D) en 2004 et adopte le programme (PN2D) en 2006 élaboré avec l'appui de la coopération française ; tandis qu'Haïti signe en 2006 le Plan d'appui institutionnel local (PAIL) élaboré conjointement entre le gouvernement (Ministère de l'intérieur), le PNUD et la MINUSTAH (Nations Unies) ainsi qu'un programme cadre de réforme administrative et de décentralisation, lancé en 2007/2008, appuyé toujours par le PNUD. L'objectif de ce programme est « *d'enclencher le processus de modernisation de l'administration publique (...), de modernisation du service public, (...) d'aménager le cadre institutionnel et l'efficacité de la gestion du personnel* »<sup>59</sup>.

---

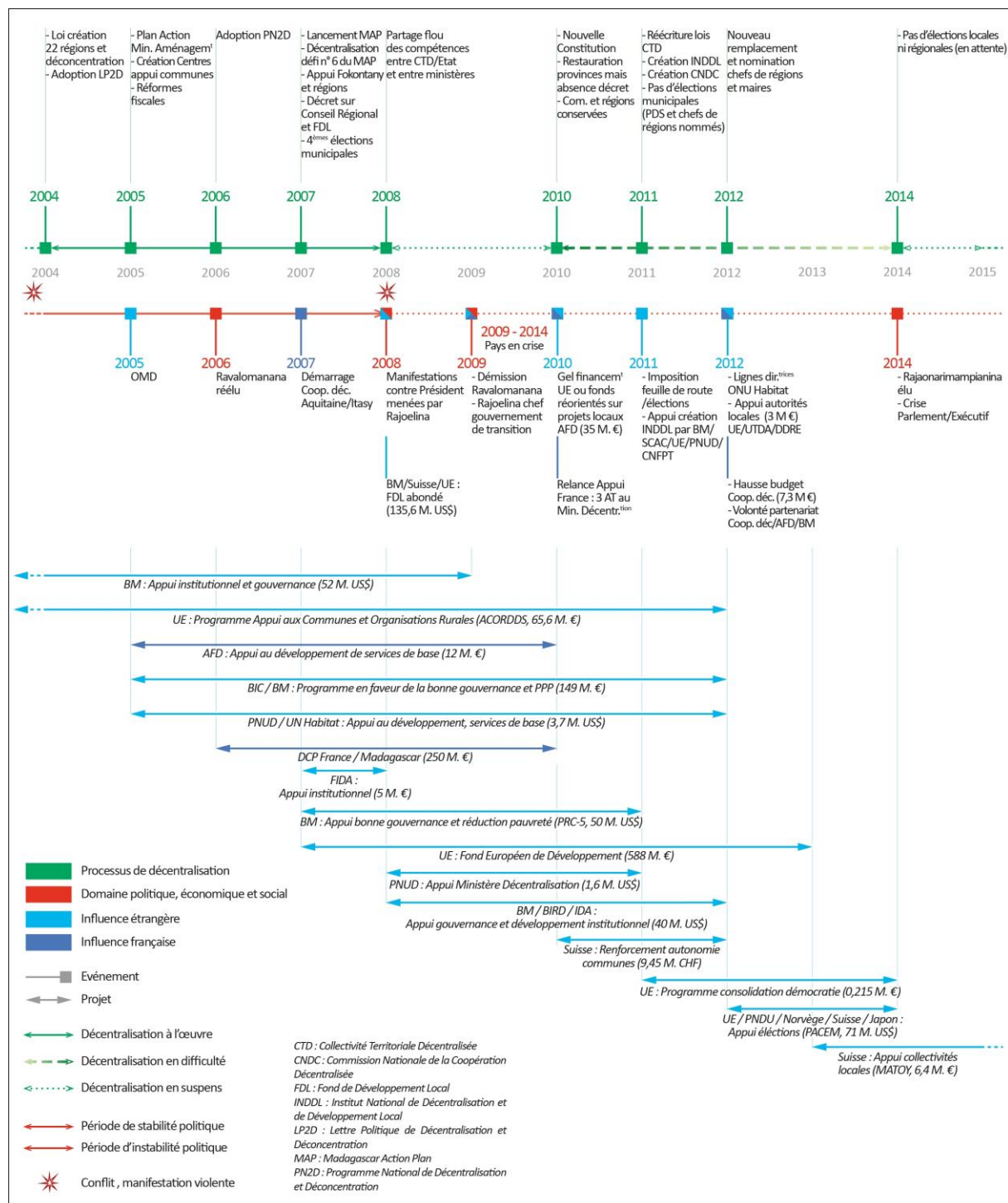
<sup>59</sup> Article du journal *Le nouvelliste* du 12 Octobre 2012 « Repenser l'administration publique haïtienne pour une bonne gouvernance », [lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/109897./Repenser-ladministration-publique-haïtienne-pour-une-bonne-gouvernance](http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/109897./Repenser-ladministration-publique-haïtienne-pour-une-bonne-gouvernance)

Les deux chronologies ci-dessous montrent en parallèle, les avancées de la décentralisation et l'évolution de l'aide internationale en Haïti et à Madagascar (voir Frise chronologique 3 - page 116 et Frise chronologique 4 - page 117). Elles révèlent des réformes et des programmes similaires (système électoral, foncier, fiscalité, intercommunalité, etc.) engagés dans les deux pays, signe du poids de l'uniformité des modèles produits par la communauté internationale. Une proposition de loi sur le cadre général des principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes a été formulée par le Sénateur Jocelerme Privert en 2014<sup>60</sup>. Alors que le gouvernement malgache travaille à la refonte de tous les textes relatifs à la décentralisation, celui d'Haïti prévoit une réécriture des textes de lois relatifs à l'intercommunalité après avoir créé en 2009 un Comité interministériel d'Aménagement du Territoire et lancé un programme d'intercommunalité et de recrutement de cadres pour appuyer le personnel communal (Programme PINNE, 2013, relayé par le programme AGIL d'un budget d'environ 6 millions d'euros). Au même moment l'intercommunalité devient le paradigme du développement local en vogue des institutions internationales, favorisant la captation de financements dédiés de l'Union Européenne, de l'Ambassade de France et de l'USAID.

---

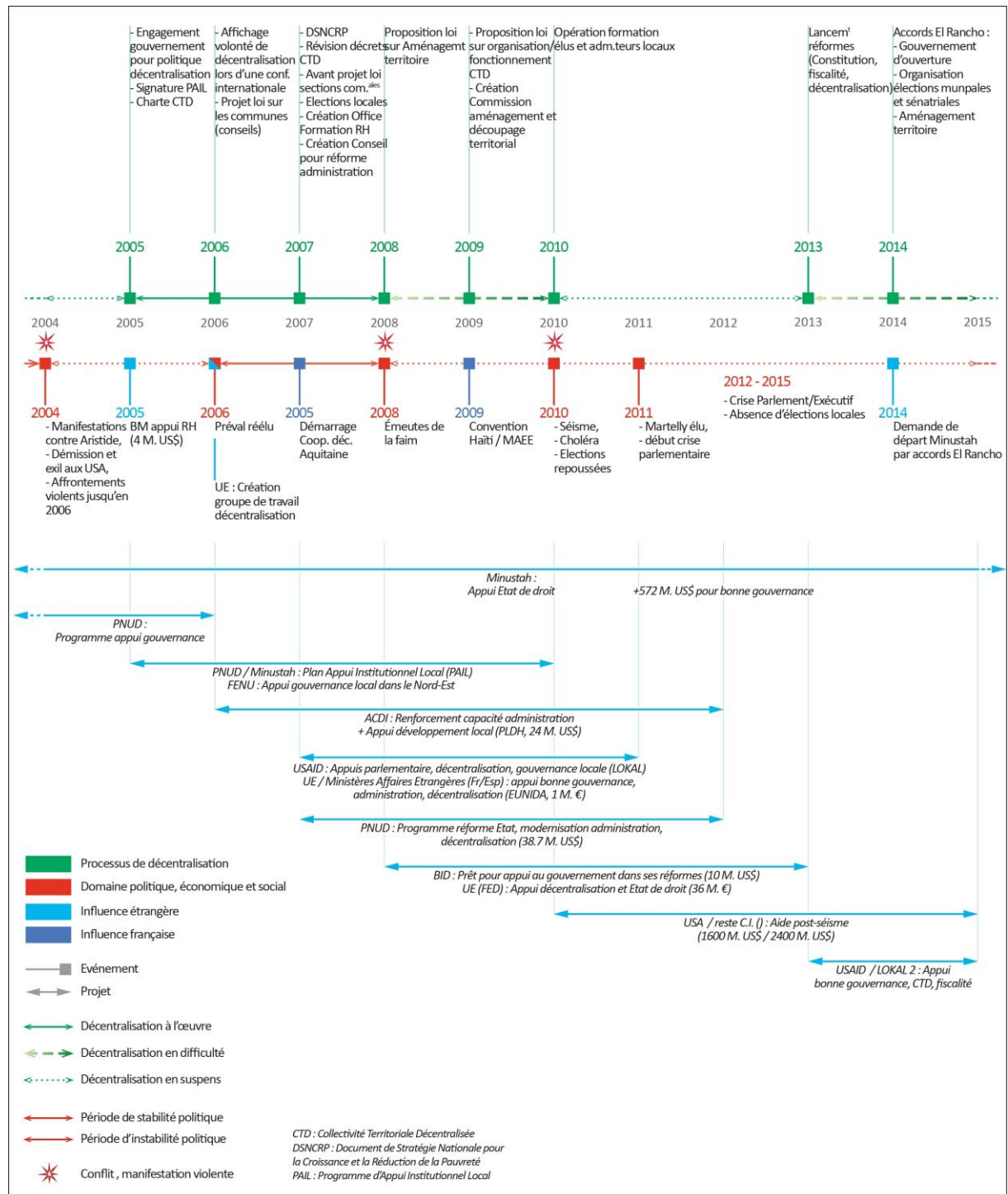
<sup>60</sup> Un ouvrage « Repenser l'administration publique haïtienne pour une bonne gouvernance. Le nouvel État haïtien » (2011), d'Alexis Montfort, expert haïtiano-américain de l'administration publique, propose une démarche à adopter pour réformer les institutions publiques et appliquer les principes de bonne gouvernance, outil efficace pour gérer et offrir des services aux citoyens.

### Frise chronologique 3 - Madagascar - Accélération de la mise en place de la décentralisation et multiplication des appuis de la communauté internationale en faveur de la bonne gouvernance (2004-2015)





## Frise chronologique 4 - Haïti - Accélération de la mise en place de la décentralisation et multiplication des appuis de la communauté internationale en faveur de la bonne gouvernance (2004-2015)



Nous estimons nécessaire de présenter ici quelques exemples de projets d'institutions et d'acteurs internationaux travaillant à l'appui à la bonne gouvernance, à l'appui institutionnel et au renforcement de la décentralisation, en Haïti et à Madagascar. Car si la coopération décentralisée est le cœur de nos travaux, nous voulons aussi montrer que les collectivités territoriales ne sont que des acteurs minimes en termes de poids financier et d'envergure par rapport aux dispositifs déployés par les grandes institutions d'aide au développement.

L'USAID, organisme gouvernemental américain d'aide au développement, présent depuis 50 ans en Haïti a dépensé 194.4 millions de US\$ en 2012 en Haïti dont 11.2 millions sur des programmes d'appui à la bonne gouvernance et la démocratie. Un programme de renforcement des collectivités territoriales, a été lancé en 2007 et se poursuit aujourd'hui (programme LOKAL et LOKAL +). Le document-programme indique:

« La stratégie post-séisme du gouvernement américain pour Haïti, fournit un cadre stratégique pour atteindre l'objectif d'un Haïti stable et économiquement viable (...). Plus encore, les effets de Lokal + vont consolider les acquis réalisés dans d'autres domaines du programme du gouvernement américain (...) en augmentant la capacité des municipalités ciblées de tirer parti de ces services (santé, éducation, etc.) en tant que stratégie pour le développement durable et la croissance économique (...) » (USAID, 2013, p.2).

L'Union Européenne (UE) met aussi à disposition des États des Fonds Européens pour le Développement dont une large part est orientée vers le secteur de la gouvernance (décentralisation, État de droit, démocratie : 36 millions d'euros accordés à Haïti et 54 millions à Madagascar pour la période 2008-2013).

« Le Fond d'investissement pour les Collectivités Territoriales témoigne de l'importance que l'UE attache aux thèmes de la gouvernance locale et de la décentralisation, essentiels à un développement durable impulsé de la base par les acteurs locaux » (Javier Nino Perez, 2013)<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Ambassadeur chef de la délégation de l'UE en Haïti. Déclaration dans un communiqué de presse pour lancement du programme PINNE, UE et Ministère de l'Intérieur, Port-au-Prince le 21 octobre 2013.

L'UE est aussi un des bailleurs du Programme National de Décentralisation et Déconcentration (PN2D) malgache, puisqu'elle co-finance (avec la Banque mondiale et la Coopération suisse entre autres) un Fond de Développement Local (FDL) pour la mise en œuvre de la décentralisation. Enfin, elle a lancé un programme d'appui aux communes rurales malgaches (programme ACORDS) de 65,6 millions d'euros entre 2004 et 2012.

D'autres institutions internationales encouragent les gouvernements sur le chemin de la bonne gouvernance pour le développement et la croissance. La Banque mondiale, très active à Madagascar, dont le siège est situé dans le quartier des Ministères à Antananarivo, finance actuellement un projet d'appui à la gouvernance et au développement institutionnel (2008/2014) de 44 millions de US\$. La Banque Interaméricaine de Développement (BID) a quant à elle prêtée 10 millions de US\$ au gouvernement haïtien en 2007 pour l'appuyer dans ses réformes décentralisatrices.

La Banque mondiale, l'ONU, l'UE et la BID ont aussi mis sur pied le cadre de coopération intérimaire : *Interim Cooperation Framework* (ICF) en juillet 2004, document politique permettant de guider Haïti dans sa transition démocratique. Le cadre opérationnel a été monté en concertation avec le gouvernement haïtien, quelques membres de la société civile et 26 agences bilatérales, multilatérales dont les Nations Unies, formant « les amis d'Haïti ». L'ICF recommande « *l'établissement des structures de participation décentralisées* » et des « *interventions de développement à impact rapide, décentralisée, indépendante de la fonction publique qui serait encadrée par les organisations internationales (...) utilisant une démarche participative* » (Alterpresse, 2013)<sup>62</sup>. Selon un rapport de la Banque mondiale en 2013, 232 organisations communautaires auraient été créées, 785 km de routes, 444 points d'eau, 448 classes ainsi que des cliniques de santé construits. 29 millions de dollars US auraient ainsi été investis sur 1519 projets et 32 millions de US\$ pour la formation et le suivi-évaluation par deux agences de sous-traitance : le Centre d'Etude et de Coopération Internationale (CECI) et la *Pan American Development Foundation* (PADF)<sup>63</sup>.

Le PNUD enfin est un acteur incontournable qui a consacré 4.4 millions de US\$ pour la décentralisation et la déconcentration sur la période 2008-2011. En partenariat avec la

---

<sup>62</sup> [www.alterpresse.org/ship.php?article13911#.VRGIMSw0\\_uc](http://www.alterpresse.org/ship.php?article13911#.VRGIMSw0_uc)

<sup>63</sup> [Idem](#)

Banque mondiale, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale français (CNFPT), l'Ambassade de France et le Ministère de la décentralisation malgache, il a participé à la création en 2011 de l'Institut National pour la Décentralisation et le Développement Local (INDDL). En Haïti, les Nations-Unies sont très actives et le PNUD est l'un des principaux financeurs de l'organisation et de la tenue des prochaines élections législatives et communales (25 millions US\$ sur un total de 45 millions). De plus, les Nations Unies sont présentes via la MINUSTAH dont le mandat a évolué passant du maintien de la paix et de la sécurité en 1993 à l'accompagnement du gouvernement dans ses réformes vers un État de droit et l'aide à la mise en place d'élections. En 2013, la MINUSTAH a dépensé 576 millions de dollars en Haïti.

A ces financements s'ajoutent ceux issus des coopérations bilatérales. La France est l'un des premiers bailleurs de Madagascar. Le Document Cadre Partenaire (DCP) France/Madagascar de 2006/2010, prévoyait 250 millions d'euros dont une large partie a été attribuée à la gouvernance. Et si les États-Unis sont très présents en Haïti, la France y intervient aussi. Le DCP France/Haïti, rédigé par des experts haïtiens (DCP France-Haïti, 2007), définit un programme d'aide au processus de déconcentration et décentralisation via un projet Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) qui prévoit la mise à disposition d'un assistant technique français auprès du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales haïtien, des formations et des appuis aux Communes, de l'appui dans la conduite des réformes, etc. Le FSP, prévu pour trois ans, était doté d'un montant initial d'un million d'euros et a été abondé de 800 000 euros fin 2010, de 600 000 euros en 2011, constituant un montant total de ce FSP de 2,4M d'euros<sup>64</sup>. De plus, une partie des actions de la coopération française en Haïti sont censés se recentrer sur la réalisation des Objectifs du Millénaires pour le Développement (OMD). Sur un plan institutionnel, suivant le modèle français, Haïti s'est lancé dans une réforme de l'administration publique (2012-2017) et s'est doté d'un conseil supérieur de l'administration et de la fonction publique (CSAFP) en 2005, en partenariat avec le CNFPT (conseil présidé par le premier Ministre, sur décret du 17 mai 2005 et piloté par un Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH)). L'aide française en faveur de l'appui à la décentralisation est financée à la fois par des subventions et des prêts de l'Agence Française de Développement (AFD) pour la réalisation des OMD, par des subventions du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) français (coopération

---

<sup>64</sup> Source : site du Ministère des Affaires Etrangères français : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

bilatérale) via notamment les Services de Coopération et d'Actions Culturelles (SCAC) des ambassades, les collectivités territoriales françaises (coopération décentralisée, voir 2.3. page 123) et les ONG. Entre 2001 et 2007, le MAE a ainsi alloué 13.7 millions d'euros aux ONG françaises travaillant en Haïti et abondé un Fond Social de Développement (FSD)<sup>65</sup>, permettant de financer des projets de développement local, pour un montant de 12.2 millions d'euros. Mais la France n'est pas la seule à intervenir. Il existe une multitude de coopérations bilatérales (Canada, Espagne, Suisse, Allemagne, Chine, Mexique, etc.), sans compter la présence de nombreuses ONG, stimulant depuis dix ans l'accélération des procédures de réformes et les investissements autour de celles-ci. Ces exemples, loin d'être exhaustifs témoignent de la pluralité des acteurs engagés dans l'appui à la bonne gouvernance et à la décentralisation et cela pour seulement deux pays en développement

### 2.2.2. La décentralisation à partir des Documents de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté

Avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la décentralisation inévitable n'est plus seulement un objectif, mais devient un moyen, un véritable outil pour lutter contre la pauvreté (Bidou, Droy, Fauroux, 2008 ; Blanc-Pamard, Rakoto Ramiarantsoa, 2008).

En 2007, le gouvernement haïtien entreprend de s'inscrire dans une Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (SNCRP) dans une perspective « *de rattrapage des OMD* » et de réponse à quelques fondamentaux : « *Un développement humain durable fondé sur la croissance économique, la justice sociale et un meilleur équilibre écologique ; une nouvelle gestion publique mise en œuvre par un processus d'institutionnalisation et la promotion de la gouvernance démocratique* » (DSNCRP Haïti, 2007). Le document identifie trois piliers permettant d'atteindre ses objectifs : la croissance économique, le développement humain, la gouvernance démocratique (dont notamment la décentralisation et la justice). Il est intéressant de constater que les activités à mener reprennent ce qui est déjà écrit dans la Constitution de 1987 de la République d'Haïti, suggérant que 20 ans après, rien n'a encore été mis en place.

---

<sup>65</sup> Le FSD est un outil de la coopération française déployé dans tous ses pays partenaires. Selon le rapport de l'APD (Aide publique au Développement) de 2013, le FSD total était de 60 millions d'euros.

Madagascar propose son DSNCRP en 2003. Il s'ouvre par un discours du Président Ravalomanana qui reprecise les objectifs généraux qui vont « *asseoir les bases d'une société moderne, forte et véritablement démocratique* » (DSRP, 2003, p.11) et permettre « *un développement rapide et durable pour réduire de moitié le taux de pauvreté en 10 ans* » (DSRP, 2003, p.18). Soulignons le paradoxe de l'expression « développement rapide et durable », en rappelant que si la croissance rapide peut être atteinte, elle n'est pas toujours corrélée à une certaine durabilité, et encore moins à une diminution de la pauvreté. Les trois piliers sont déclinés en objectifs généraux, puis objectifs spécifiques à atteindre, des activités à mener, des résultats attendus et des indicateurs de suivi. Le langage utilisé est le langage projet, langage des bailleurs. Des extraits du DSNCRP malgache montrent à quel point les modèles de bonne gouvernance et de décentralisation sont omniprésents dès lors qu'il s'agit de développement :

« Cet axe permettra à l'État d'assurer avec efficacité et dans la transparence, son rôle de facilitateur et d'animateur de l'économie, au secteur privé de créer les richesses et l'emploi, quant à la société civile, d'assurer l'intermédiaire entre les citoyens et l'État, d'expliquer, sensibiliser la population sur leur droit et responsabilité concernant les services de bases » (DSNRP, 2003, p. 19).

« Le gouvernement considère que les objectifs de développement économique, social, politique, rapides et durables pourraient être facilement atteint dans le cadre d'une responsabilisation accrue et d'appropriation du développement par la population de base ; elle sera accompagnée d'une bonne déconcentration, respectueuse de la valeur de la société traditionnelle (*fokolona*). (...) D'où le lancement de la décentralisation/déconcentration pour la formulation des politiques à partir de la base » et une « gestion budgétaire rationalisée pour une meilleure répartition des moyens (...) » (DSNRP, 2003, p.88).

Le DSNCRP malgache, identifie, comme à Haïti, trois piliers : « *restaurer un État de droit et une société bien « gouvernancée* », « *susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie, susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie* » (DSNRP, 2003, p. 45-51). L'État malgache espère ainsi « *dépasser les OMD* » (DSNRP, 2003, p.13) en moins de 10 ans, objectif nécessitant un taux de croissance de 8% par an. Avec la crise de 2009,

non seulement le pays n'a pas atteint cet objectif, mais le taux de croissance a chuté massivement<sup>66</sup>. L'élaboration de DSNRP et la promesse d'engager des actions et des réformes ne sont cependant pas sans contreparties. La Banque mondiale et le FMI après approbation du DSNCRP haïtien en 2006, octroie un prêt de 109,5 millions de dollars US sur trois ans. Et fin 2009, étant donné la tentative de mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, Haïti bénéficie d'une annulation de dette, correspondant à 140 millions de US \$. Le Club de Paris pour les mêmes raisons contribue en 2006 à annuler 7 millions US\$ de la dette d'Haïti. La Banque Inter Américaine de Développement, quant à elle, s'engage à un allègement de la dette de 20 millions US\$ sur deux ans, et promet un allègement complet de la dette (525 millions US\$) si les objectifs de l'initiative PPTE sont atteints. À Madagascar, en 2000, l'engagement dans la rédaction d'un DSNCRP permet à l'État de bénéficier d'une diminution de la dette de 50 millions de US\$. Après la crise politique le DSNCRP est relancé en 2003 et le pays obtient une promesse de financement de 2,477 milliards de US \$ de la part de la communauté internationale, lors de la Conférence des amis de Madagascar à Paris.

La comparaison des documents des deux pays très éloignés culturellement, géographiquement, sociologiquement et politiquement montre, une fois encore, par leurs fortes similitudes, l'uniformité et la puissance du mécanisme de transfert des modèles de décentralisation et de bonne gouvernance dans les pays en développement. L'ensemble de ce sous-chapitre a permis aussi de resituer dans quel contexte institutionnel, la coopération décentralisée s'inscrit.

### **2.3. Des territoires investis par de multiples coopérations décentralisées. L'exemple de la coopération décentralisée de la Région Aquitaine en Haïti et à Madagascar**

L'engagement des collectivités territoriales décentralisées françaises en Haïti et à Madagascar a débuté assez tôt : le premier jumelage franco-malgache est créé en 1961 entre Saint-Etienne et Antananarivo mais le premier partenariat significatif, allant dans le sens de coopération internationale, date des années 1980 (Région Île de France/Communauté Urbaine d'Antananarivo). Celui d'Haïti se fait au même moment

---

<sup>66</sup> Selon l'INSTAT, le taux de croissance de Madagascar est passé de 7.1% en 2008 à -3.7% en 2009. Il atteint 2.4% en 2013).

entre la ville de la Dessaline et le département de la Savoie. Entre les années 1980 et 2000, période où les pays en développement s'alignent sur les directives internationales concernant la bonne gouvernance, le développement durable et la décentralisation à travers leur constitution, le nombre de coopérations décentralisées tend à augmenter de manière exponentielle dans les deux pays. De plus, Haïti et Madagascar sont définis tous les deux, en 1998, comme pays de la Zone de Solidarité Prioritaire par le MAEE et comme zone prioritaire de l'Union Européenne pour le développement<sup>67</sup>. Cependant le véritable « boom » de la coopération décentralisée a lieu, dans les deux pays, à partir de 2005 (et jusqu'à aujourd'hui), au moment où convergent les financements internationaux vers la bonne gouvernance et la gouvernance locale comme outils de lutte contre la pauvreté.

En 2009, Haïti comptait 18 collectivités territoriales françaises engagées en coopération décentralisée, en 2011, environ 25. Cités Unies France, dans son rapport de 2012<sup>68</sup> sur le pays, indique qu'actuellement, 37 collectivités françaises sont engagées avec Haïti (dont 5 régions, 7 départements, 12 communes et 11 intercommunalités). De plus, Haïti est devenu, depuis le séisme du 12 janvier 2010, le deuxième pays bénéficiaire de l'APD des collectivités territoriales françaises<sup>69</sup>. Le rapport précise : « *face à la catastrophe du séisme, la participation des collectivités territoriales est devenue nécessaire et leur rôle incontournable dans les processus de reconstruction d'Haïti* » (CUF, 2012, p.2).

Relevons qu'un état des lieux de la coopération décentralisée a été établi par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) haïtien en 2011, témoignant de la volonté affichée du gouvernement de favoriser les coopérations étrangères pour appuyer la décentralisation. Il y est précisé que sur les 140 communes du pays, 60 sont en coopération décentralisée ou jumelage avec des collectivités étrangères (soit 40%) issus de 9 pays différents, dont principalement la France (35% des coopérations), les États-Unis (33%), les « États antillais » (22% dont Martinique et Guadeloupe) et le Canada (10%). Il y est souligné aussi le rôle important de la diaspora

---

<sup>67</sup> Toujours aujourd'hui avec un appel à projet 2013/2014 de l'UE pour le soutien aux actions de la coopération décentralisée en faveur de l'appui à la décentralisation dans ces deux pays.

<sup>68</sup> Cités Unies France, La coopération décentralisée France-Haïti, 2012, 8p.

<sup>69</sup> 6.6 milliard d'euros en 2010. En 2009, Haïti était le 23ème pays bénéficiaire.



haïtienne dans l'établissement de jumelage et dans le financement de développement de communes<sup>70</sup>.

Cités Unies France (CUF) précise que des 70 coopérations décentralisées françaises menées sur la zone Amérique latine/Caraïbes, 17 % concernent Haïti. L'augmentation du nombre de collectivités françaises engagées en Haïti a été tellement significative ces dernières années, que CUF a créé en 2008 une « Groupe Pays Haïti » (auparavant rattaché au groupe pays Cuba-Haïti), pour favoriser la concertation et la cohérence d'actions des différentes coopérations. Il existe aussi des tables rondes des coopérations décentralisées, spécifiquement engagées sur un même territoire, notamment celles travaillant avec le département Ouest où se trouve la capitale Port-au-Prince, et avec le département du Nord d'Haïti (Amiens, Suresnes, Arras, Sainte-Anne, Région Aquitaine, Pontarlier, etc.) où la France a dépensé quatre millions d'euros sur les cinq dernières années.

La signature du DCP France/Haïti en 2007 met l'accent sur la nécessité de développer les coopérations décentralisées pour appuyer la gouvernance locale et la formation des élus et leurs équipes. En juillet 2009 ont eu lieu les premières assises de la coopération décentralisée en Haïti, permettant la rencontre entre acteurs locaux, nationaux et internationaux (élus, employés de services déconcentrés, ministères, collectivités des deux pays), de renforcer les liens franco-haïtiens et d'afficher la volonté de l'État haïtien de favoriser de telles dynamiques dans le cadre de la mise en œuvre de leur décentralisation. De plus, étant donné le nombre d'acteurs et institutions internationaux en Haïti post-séisme, une volonté de coordination des actions des ONG et des collectivités territoriales a émergé, notamment lors de la Conférence internationale des donateurs pour Haïti en mars 2010. Il y est indiqué la nécessité des ONG d'informer les collectivités et le gouvernement haïtien, de favoriser la participation et implication des élus locaux, de la société civile, etc. Dans la même démarche, en mai 2010, les Organisations de Solidarité Internationales (OSI), ont travaillé conjointement avec la CUF sur la problématique de l'articulation des actions entre ONG et collectivités locales, devenu « *un enjeu majeur pour un développement territorial harmonieux et intégré, capable de générer un processus durable de reconstruction.* » (CUF, 2011, p.3). Il s'agissait

---

<sup>70</sup> Haïti compte environ 10 millions d'habitants et 4 millions d'haïtiens constituent la diaspora, à travers une douzaine de communautés haïtiennes dans le monde (États-Unis, Canada, DOM-TOM en premier lieu), soit un rapport 2/3, 1/3. Selon la Banque mondiale, en 2010, les transferts de fonds de la diaspora vers Haïti représentent plus du quart voir la moitié du revenu National.

d'informer les ONG du fonctionnement de la décentralisation en Haïti mais aussi des programmes de coopération décentralisée des collectivités françaises. Un premier pas vers la coordination et la cohérence d'actions.

Concernant Madagascar, le nombre de coopérations décentralisées y est beaucoup plus conséquent en raison des liens étroits franco-malgaches et de la superficie importante du territoire. En 2005, une quarantaine de collectivités françaises étaient engagées à Madagascar, investissant 1 million d'euros dans de la coopération décentralisée. Un an après, le budget alloué était passé à 4 millions d'euros. Les coopérations les plus significatives à l'époque, étant celle de l'Alsace (avec la ville de Mahajanga, Nord Ouest du pays), de l'île de France (avec la capitale, au centre) ou encore du Finistère (avec la Région Diana, Nord du pays), des collectivités travaillant déjà à l'appui à la maîtrise d'ouvrage de leurs collectivités partenaires.

Les programmes de coopération décentralisée se multiplient rapidement et se répartissent sur tout le territoire malgache, à différents échelons, sur des actions à la fois techniques et institutionnelles (voir Carte 5 - page 128). En 2010, la France concentrait 95% des coopérations décentralisées à Madagascar<sup>71</sup> et 54 collectivités étaient alors engagées dans 162 projets, ainsi que 6 agences de l'eau et syndicat des eaux, pour un budget passant de 4 à 8 millions d'euros, dont 1,4 millions directement sur de l'appui institutionnel<sup>72</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, sans doute dû à la dernière crise politique malgache<sup>73</sup>, le nombre de collectivités françaises engagées à Madagascar diminue, puisqu'actuellement 40 (dont 11 conseils régionaux, 9 Conseils Généraux, 5 intercommunalités, 15 communes) sont en coopération décentralisée avec 33 collectivités malgaches (12 régions sur 22, 4 intercommunalités, 17 communes). Toutefois, le budget investi reste sensiblement le même : 8,15 millions d'euros en 2013 dont plus de 4,5 millions directement financés par les collectivités françaises (les autres principaux financeurs étant l'UE et l'AFD). Ajouté à cela, les collectivités dépensent, en 2013 toujours, 700 000 euros de frais de fonctionnement : salaires et moyens logistiques (logements, véhicules, bureaux, ...) des volontaires et assistants techniques travaillant pour une coopération décentralisée. On recense 15 assistants techniques

---

<sup>71</sup> Les 5% restant étant celles de la Suisse et de la Norvège.

<sup>72</sup> Selon le rapport de l'APD de 2013, les collectivités territoriales françaises ont engagé plus de 60 millions d'euros dans leurs actions à l'international. Les fonds seulement pour Madagascar représentent donc 13% du montant total.

<sup>73</sup> Rajoelina renverse le Président Ravalomanana et prend la tête du gouvernement jusqu'en 2013.

(AT), volontaires de solidarité internationale (VSI) ou Volontaire d'Echange de compétence (VEC) permanents sur le territoire malgache, embauchés par une collectivité française.<sup>74</sup> Le SCAC de l'Ambassade de France à Madagascar précise que pour les collectivités françaises, les expatriés sont « *une garantie de qualité et de bonne gouvernance* », ainsi « *qu'un moyen efficace pour parfaire le background professionnel des jeunes français* »<sup>75</sup>. Autrement dit, une opportunité pour les acteurs du Nord engagés en coopération d'avoir une certaine sécurité et suivi de leurs investissements, et une opportunité pour les jeunes d'avoir une expérience professionnelle valorisable au retour en France<sup>76</sup>.

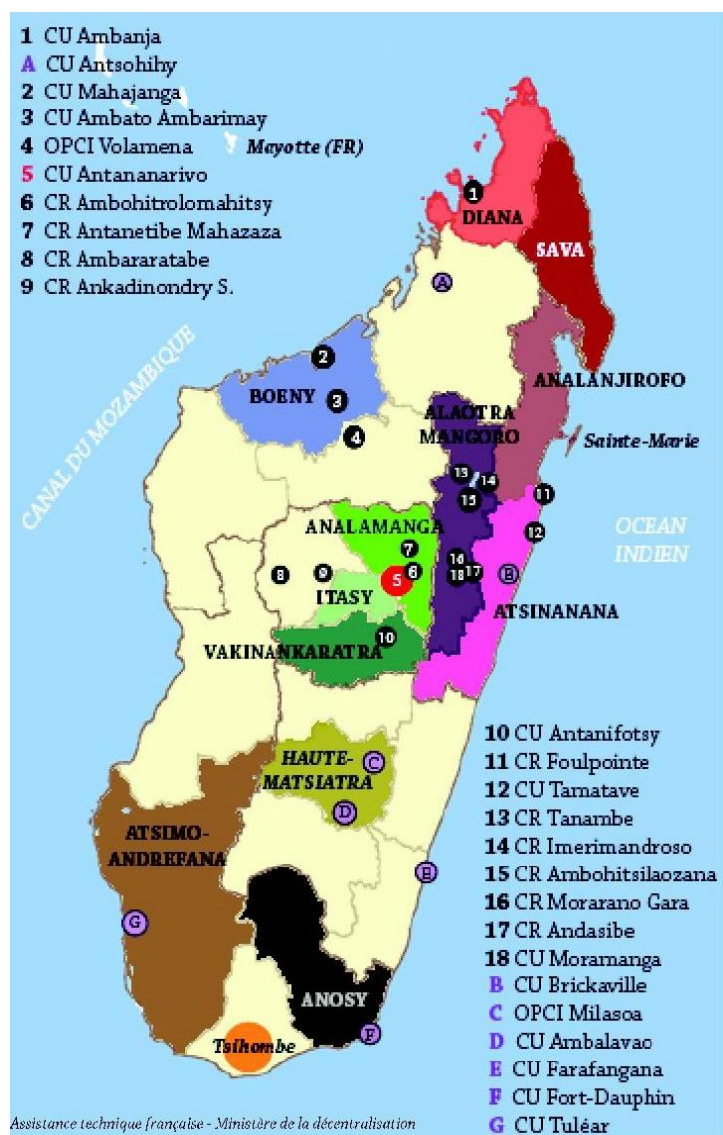
---

<sup>74</sup> Madagascar est l'un des pays accueillant le plus grand nombre de volontaires internationaux. En 2009, on comptait 130 VSI et 50 VEC

<sup>75</sup> Extraits discours lors du séminaire, *Volontariats et coopération décentralisée à Madagascar 2012*, Antananarivo, 23 et 24 Octobre 2012.

<sup>76</sup> La présence de volontaires peut être critiquée étant donné l'âge des volontaires et le frontière toujours mince entre appui et substitution ou ingérence.

Carte 5 - Les coopérations décentralisées françaises à Madagascar en 2014 (source SCAC Madagascar 2014)



#### COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALGACHE en 2014

Région malgache	Collectivité partenaire *	Commune ou OPCI malgache	Collectivité partenaire *
Diana	CR Picardie CG Finistère CG Mayotte	<b>1</b> Ambanja	CG Somme
Sava	CG Mayotte	<b>2</b> Mahajanga	
Boeny	CG Mayotte	<b>3</b> Ambato Ambarimay	IRCOD Alsace
Itasy	CR Aquitaine	<b>4</b> OPCI Volamena	
Analamanga	CR Champagne-Ardenne	<b>5</b> Antananarivo	CR Île-de-France CG Vendée
Vakinankaratra	CR Auvergne	<b>6</b> Ambohitrolomahitsy	Château-Thierry (02)
Analanjirofo	CR Bretagne CR Nord-Pas-de-Calais	<b>7</b> Antanetibe-Mahazaza	Saint-Jean-de-Monts (85)
Sainte-Marie	<i>Saint-Priest-en-I. (42)</i>	<b>8</b> Ambararatabe	CC Paimpol-Goëlo (22)
Atsinanana	CR Basse-Normandie CR Haute-Normandie CR Rhône-Alpes	<b>9</b> Ankadinondry Sakay	CC Lanvollon-Plouha (22)
Alaotra-Mangoro	CG Ile-et-Vilaine	<b>10</b> Antanifotsy	La Possession (974) CA Territoire-Cote-Ouest (974)
Haute-Matsiatra	CU Grand-Lyon (69)	<b>11</b> Foulpointe	Entre-deux (974) Meylan (38)
Astimo-Andrefana	CG Oise	<b>12</b> Tamatave	Le Port (974) Saint-Etienne (42) CA Territoire-Cote-Ouest (974)
Anosy	CR Bretagne	<b>13</b> Tanambe	Betton (35)
District malgache	Collectivité partenaire *	<b>14</b> Imerimandroso	CC Pays d'Aubigné (35)
Tsihombe	CG Eure	<b>15</b> Ambohitsilaozana	CC Baie-du-Mont-St-M. (35)
		<b>16</b> Morarano Gara	Saint-Georges-de-R. (35)
		<b>17</b> Andasibe	Saint-Père-Marc-cn-P. (35)
		<b>18</b> Moramanga	Sainte-Suzanne (974)

#### Légende

##### DIANA (Tsihombe)

Régions qui (ou district dont les communes) ont signé un accord de coopération avec une ou plusieurs collectivité(s) française(s)

##### HAUTE-MATSIATRA

Région bénéficiant également du soutien financier d'une collectivité française hors accord de coopération décentralisée

CU Commune urbaine malgache  
 CR Commune rurale malgache  
 OPCI Organisme public de coop. intercommunale

**1** Commune malgache ayant signé un accord de coopération avec une ou plusieurs collectivité(s) française(s)  
**A** Commune ou OPCI malgache bénéficiant du soutien d'une collectivité française en 2012-13 hors accord de coopération

#### \* Collectivité française partenaire

CR Conseil Régional  
 CG Conseil Général  
 CC Communauté de communes  
 CA Communauté d'agglomération  
 CU Communauté urbaine

Les domaines d'intervention de la coopération décentralisée en Haïti ou à Madagascar sont diversifiés : eau/assainissement, environnement, santé, éducation/formation, aménagement/urbanisme, pêche/agriculture, etc. Mais toutes les coopérations travaillent à de l'appui institutionnel. Il peut se décliner en un appui direct aux collectivités et à leurs services (formations, soutien, élaboration de documents de planification) ou à travers les programmes sectoriels (appui aux services déconcentrés/décentralisés tels qu'une direction départementale de l'Agriculture ou une direction régionale de l'eau par exemple). À Madagascar, en 2010, quatre secteurs concentraient 70% des financements des coopérations décentralisées : l'eau/assainissement (1,5 millions d'euros/an), l'appui institutionnel (1,4 millions d'euros/an), éducation/formation (1,3 millions d'euros/an) et la pêche/agriculture (900 000 euros).

De plus, depuis 2005, on constate une volonté croissante des gouvernements français et malgache d'améliorer la coordination des nombreuses coopérations décentralisées. Ainsi, le MAEE met à disposition du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) deux assistants techniques (AT) (un expert « sénior » et un « junior »), comme c'est également le cas en Haïti<sup>77</sup>. Ces AT sont placés sous l'égide du SCAC (Ambassade de France) et ont pour but d'appuyer les ministères dans leurs réformes ou démarches de mise en place de la décentralisation, mais ils doivent aussi travailler à améliorer les relations entre les différentes coopérations décentralisées, en assurer le suivi, l'information, l'évaluation et être en appui/conseil aux collectivités françaises engagées en coopération. D'autres AT peuvent être envoyés en appui différents ministères (Agriculture, Intérieur, Finances,...), comme le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) français qui met à disposition un de ses experts auprès de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local malgache (INDDL).

Le gouvernement malgache affiche aussi sa volonté d'ouverture à la coopération décentralisée dès 2006, en organisant les premières assises de la coopération décentralisée, en présence du Président de l'époque, Marc Ravalomanana, et de Bernard Girardin, Ministre français, délégué à la coopération, au développement et à la Francophonie. Deux ans plus tard, l'appui institutionnel est inséré dans la Stratégie

---

<sup>77</sup> Précisons que l'AT du MICT haïtien est d'ailleurs, depuis fin 2013, l'ancienne AT du MATD malgache.

Nationale de décentralisation portée par le MATD. Puis, en 2010/2011, le gouvernement malgache réitère sa volonté de dynamiser les partenariats entre collectivités territoriales franco-malgaches pour l'appui à la décentralisation, en créant d'abord ARegM, l'Association des régions malgaches, sur la base de l'ARF, Associations des Régions de France. Ces deux associations se réunissent à Antananarivo en 2001 (14 chefs de régions malgaches et 17 chefs de régions français) avec le Délégué de l'Action Extérieure des Collectivités territoriales (DAECT) et des membres du MATD, pour établir ensemble la feuille de route des coopérations interrégionales<sup>78</sup>. Ils y définissent les priorités de la coopération : l'appui institutionnel et le développement économique, via l'aménagement et le développement urbain et la modernisation agricole. Ces orientations ne peuvent que résonner avec les dernières lignes directrices de l'ONU (voir chapitre1\_1.3. page 90) et les nouvelles stratégies de la coopération décentralisée, concernant le développement de services de base en milieu urbain et les Partenariats Publics-Privés. Selon le compte rendu de la réunion entre associations de régions françaises et malgaches :

« La coopération régionale doit accompagner le développement à travers la création d'emplois et d'activités, la recherche de nouveaux marchés (...). Les deux parties souhaitent que la coopération décentralisée franco-malgache deviennent un modèle de partenariat gagnant-gagnant » (ARegM/ARF 2011, Antananarivo).

Dans le cadre de cette stratégie et dans un contexte de dynamisation de la coopération décentralisée (en Haïti comme à Madagascar), on retrouve de nombreux partenaires techniques et financiers travaillant à ces programmes : des ONG françaises (AFDI, AVSF, Agrisud, etc.), des ONG internationales (CARE, Handicap International, etc.), des organisations internationales (PNUD, OIM, BM, AFD, etc.), des Centres de recherche appliqués au développement (GRET, CIDR, F3E, IRD, etc.) mais aussi des Agences privées (Veolia environnement, Codegaz GDF Suez, etc.).

Pour illustrer le fonctionnement d'une coopération décentralisée penchons-nous à présent sur les programmes du Conseil Régional Aquitaine en Haïti et à Madagascar (voir annexe présentation Conseil Régional). Rappelons que ces programmes sont

---

<sup>78</sup> Précisons que l'ARF est présidé par Alain Rousset depuis 2004, actuel Président du Conseil Régional Aquitaine.

sources de nos analyses et résultats de recherche sur les jeux et stratégies d'acteurs qui seront décrits en partie II.

La Région Aquitaine s'engage en coopération décentralisée avec la Région Itasy à Madagascar en Octobre 2007 et avec Haïti à la même période, avec la signature d'une convention cadre de coopération de 3 ans, et d'un accord cadre de partenariat avec 5 communes du département du Nord (Limbé, Bas-Limbé, Acul du Nord, Limonade, Dondon) et une commune du département du Nord-Est (Fort-Liberté) (voir Carte 2 - page 55). Les deux programmes sont pilotés par le même chargé de mission en place au siège du Conseil régional Aquitaine, à Bordeaux. Il effectue des missions institutionnelles et/ou techniques courtes dans chacun des pays, une à deux fois par an.

Les domaines d'intervention des programmes de coopération décentralisée sont globalement les mêmes sur les deux pays :

#### ❖ **Volet appui institutionnel**

À Madagascar, le Conseil régional Aquitaine a créé et finance une Cellule d'Appui Technique (CAT) de la Région Itasy, c'est-à-dire l'embauche de trois cadres malgaches qui complètent les ressources humaines nécessaires à la région afin qu'elle remplisse ces tâches. La région comporte initialement un chef de région, un chef de cabinet, un directeur du développement régional (DDR), une secrétaire générale et un Directeur de l'Administration Générale et Territoriale (DAGT).

En Haïti, ce volet est beaucoup plus délicat en raison de l'instabilité politique quasi constante. La Région Aquitaine a engagé des études sur l'état des lieux de la décentralisation et les besoins de ses partenaires institutionnels en 2009. En 2010, elle mit à disposition de la délégation du département du Nord une assistance technique pour quelques mois et une consultance est faite en 2014 pour diagnostiquer un éventuel partenariat au niveau du département ou de l'intercommunalité. Néanmoins, tout projet se fait en concertation avec les autorités locales, nationales et les élus et équipes communales locales (services déconcentrés comme la Direction départementale du Ministère de l'Agriculture, du Ministère Planification, délégation du Nord, Bureau Agricoles Communaux, maires, association maires, CASEC, groupement société civile, etc.).

## ❖ **Volet appui au développement rural et acteurs du développement économique locaux**

À Madagascar, il s'agit d'un dispositif d'appui/conseil dans le domaine de l'agriculture et de l'artisanat par la mise à disposition d'un volontaire à la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy (CCI, sous l'égide du Ministère du Commerce) et au Centre d'Information Technique et Economique, association malgache nationale (CITE). En Haïti, il s'agit d'un appui à une coopérative de café et à ses producteurs sur la commune de Dondon.

## ❖ **Volet formation professionnelle agricole et appui aux producteurs**

La Région Aquitaine appuie un centre de formation agricole dans les deux pays (l'Ecole Moyenne d'Agriculture de Dondon (EMAD) en Haïti et le Centre Régional de Formation Professionnelle Agricole (CRFA) en Itasy). Elle a contribué à la réhabilitation du centre à Madagascar et a placé un volontaire en appui à cette structure et son équipe malgache. De nombreuses formations en agro-écologie y ont lieu pour les producteurs alentours, ou pour des étudiants français (partenariat avec le Centre de Formation Agricole (CFA) d'Hasparren). Le terrain de l'école permet la mise en place de parcelles de démonstration ou expérimentale en agriculture (riz, maraichage, etc.), mais aussi en élevage (pisciculture, porc, etc.). Au-delà de ces centres de formation, la Région Aquitaine a développé un partenariat avec l'ONG Agrisud International pour des projets sur la sécurité alimentaire, consistant en la formation d'agriculteurs en techniques agro-écologiques (de l'aménagement du terrain, plantation, jusqu'à la vente de produits sur les marchés locaux). Agrisud travaille sur la Région Itasy et est devenu partenaire du programme en Haïti post séisme pour un programme « Sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté » touchant différentes communes du département.

## ❖ **Volet protection de l'environnement**

Les programmes (et notamment ceux portés par Agrisud) intègrent une dimension environnementale via des aménagements de lutte contre l'érosion des sols ou de lutte contre la déforestation. En Haïti, l'accent est particulièrement mis sur cette composante avec des actions de reboisement sur la commune de Dondon, de Fort-Liberté ou d'Acul du Nord (plantation de mangrove).

Les programmes sont donc fondés sur les domaines d'expertise de la Région Aquitaine (formation professionnelle, développement des capacités des acteurs économiques et du



secteur agriculture, gestion territoriale) et de ses acteurs territoriaux. Aussi ce sont des partenaires aquitains qui sont maîtres d'œuvres des programmes de coopération décentralisée en Haïti et à Madagascar : ONG Agriculteurs Français pour le Développement International (AFDI Dordogne) et la Coopérative Agricole et Forestière Sud Atlantique (CAFSA, basée à Bordeaux), ou encore les Cafés Michel de Pessac, travaillent au programme haïtien ; tandis que le CFA d'Hasparren ou la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA) de Dordogne créent des partenariats avec leurs homologues de l'Itasy. Enfin, le siège d'Agrisud International est basé à Libourne. L'objectif général de la coopération est d'accompagner les collectivités partenaires dans la gestion de leur territoire et d'accompagner les producteurs haïtiens et malgaches dans leur autonomisation et le développement d'activités génératrices de revenu.

La coopération décentralisée de la Région Aquitaine coordonne donc des partenaires de son territoire et des partenaires techniques et institutionnels locaux. Sur place, au-delà des autorités locales, la coopération entretient un dialogue au niveau des Ministères centraux et avec l'Ambassade de France, mais aussi avec les chefs locaux (*fokontany* à Madagascar, CASEC en Haïti), les groupements de société civile (associations communautaires, groupements de paysans, coopérative, ONG, etc.) et la population. Les assistants techniques et volontaires aquitains sont présents pour parfaire cette articulation entre acteurs de différents domaines et échelons. Ainsi on trouve en Haïti, un volontaire AFDI qui coordonne les programmes sur place, un chef de projet Agrisud des stagiaires et des missions ponctuelles institutionnelles comme nous l'avons souligné plus haut. À Madagascar, le dispositif est plus ancré avec un assistant technique. Il coordonne tout le programme et travaille au suivi/appui institutionnel. Deux volontaires sont en appui technique aux partenaires locaux (centre de formation agricole et à la CCI). Le dispositif est renforcé par la présence de stagiaires (1 à 2 par an).

Le rôle des volontaires, AT et stagiaires est dense : suivre les projets sectoriels, travailler quotidiennement en appui aux partenaires techniques ou institutionnels dans leur tâche, mais aussi prospecter des cofinancements et/ou identifier des partenaires pour dynamiser les programmes. Ils sont ainsi moteurs de la coopération et forces de proposition pour faire évoluer les programmes dont ils font rapport au chargé de mission. Ce dernier évalue les propositions, leur viabilité et veille à la cohérence du programme global. En validant les initiatives, il s'en fait porte-parole auprès des élus,

bailleurs et ministères au Nord<sup>79</sup>. Tous les volets du programme sont censés être interdépendants (appui filières agricoles, transformations de produits, formation agricole, intercommunalité, etc.) et pilotés par la collectivité territoriale partenaire, comme cela est prévu dans les textes relatifs à la décentralisation.

La crise malgache de 2009 a mis un grand frein aux programmes d'aide au développement de manière globale, et spécifiquement sur les programmes de coopération décentralisée. Avant 2009, la Région Aquitaine avait trouvé dans l'équipe de la Région Itasy de bons partenaires et des liens de confiance avaient pu être tissés. Par la suite, l'équipe régionale et le chef de région ont été renouvelés deux fois en quatre ans, obligeant l'Aquitaine à se repositionner à chaque fois. Malgré ces crises, la coopération de l'Aquitaine ne cesse de se développer : en 2013, le budget engagé en Haïti est passé de 200 000 à 250 000 euros par an dont 80 % issus du Conseil Régional Aquitaine. Le budget de la coopération avec l'Itasy s'élevait à la même époque à 507 000 euros par an, dont 74 % de l'Aquitaine. Pour compléter les investissements des programmes, la Région Aquitaine engage des partenariats avec des bailleurs comme l'Union Européenne, le PNUD, le MAEE, etc (cofinancements).

Enfin, précisons que la Région Aquitaine prévoit de renouveler ses accords de partenariats en Haïti et Madagascar<sup>80</sup>. L'orientation des programmes à venir est en résonnance avec les politiques internationales et nationales en matière de bonne gouvernance, et des stratégies suggérées le Partenariat Public/Privé (PPP). En effet, dans un souci de gestion territoriale de ses programmes, la Région Aquitaine prévoit de travailler en Haïti comme à Madagascar, au développement de l'intercommunalité et à l'émergence d'une gouvernance locale. Il s'agit de redoubler d'effort sur les partenariats efficaces et d'achever des projets ou partenariat qui n'auraient pas fonctionnés ou auraient été peu en cohérence avec l'ensemble du programme. Un diagnostic auprès des maires de l'Itasy a déjà été mené par le Centre International de Développement et de la Recherche (CIDR), nouveau partenaire de la Région Aquitaine.

---

<sup>79</sup> Soulignons tout de même que la Région Aquitaine est une des coopérations décentralisées les plus dynamique, elle est parfois citée en exemple, notamment à Madagascar, tout comme celle de la région Ile de France ou du Finistère.

<sup>80</sup> Signature des nouveaux programmes triennaux en cours en 2014.

Tableau 2 - **Tableau récapitulatif des programmes de coopération décentralisée de la Région Aquitaine à Madagascar et Haïti**

	<b>HAITI</b>	<b>MADAGASCAR</b>
<b>Démarrage du programme</b>	2008	2007
<b>Collectivités territoriales partenaires</b>	5 communes du département Nord et 1 commune du département Nord-Est	Région Itasy
<b>Secteurs d'intervention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reboisement et protection de l'environnement</li> <li>-Appui institutionnel et planification territoriale</li> <li>-Appui acteurs économique locaux (café, artisanat...)</li> <li>-Appui et formation en domaine agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Appui institutionnel (CAT)</li> <li>-Formation professionnelle agricole</li> <li>-Appui acteurs économiques locaux (appui CCI, secteur agriculture et artisanat)</li> </ul>
<b>Partenaires techniques et institutionnels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Français et internationaux: AFDI, AGRISUD, CAFSA, Café Michel, PNUD, MAEE, SCAC</li> <li>-Haïtiens : Ministères de l'Agriculture, de la Planification (STD), Maires, CASEC, COOPACVOD (coopérative café), Vétérimed, ONG Village Planète, Associations paysannes...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Français : Agrisud, CIDR, CFA Hasparren, CMA Dordogne, FIDA, SCAC,...</li> <li>-Malgaches : CITE, Transmad (entreprise pour réhabilitation de bâtiments), Bureau Expertise Sociale et Technique (BEST), CCI, Région Itasy, STD Agriculture, Association pisciculture et développement rural (APDRA), etc.</li> </ul>
<b>Perspectives du programme</b>	Développer l'intercommunalité pour une cohérence de l'action territoriale. Poursuite des projets sécurité alimentaire et appui agriculteurs, partenariat avec délégation ou STD à développer.	Poursuite globale du programme et développer l'intercommunalité pour favoriser la cohérence du programme et l'articulation du développement communal et régional.
<b>Budget en 2013</b>	250 000 euros/an (80% de l'Aquitaine)	507 000 euros/an (74% de l'Aquitaine)

## **Conclusion chapitre 1**

À la base modèle politique français, la décentralisation s'est muée en modèle de développement en passant par le filtre des volontés des Institutions Financières Internationales. Ces dernières prônent la bonne gouvernance à appliquer dans tout pays afin de pouvoir disposer d'une homogénéité institutionnelle, permettant leur évaluation. L'évaluation permettant de mesurer la confiance dont les investisseurs étrangers ont besoin. Plus tard, la décentralisation sera raccrochée aux Objectifs du Millénaires du Développement, rentrant en cohérence avec les préceptes du développement durable. Le modèle prôné pour la lutte contre la pauvreté et la défense de la démocratie, répond surtout à une théorie économique du développement construite sur modèle de pays développés et dissimule donc des intérêts purement économiques,

De grandes campagnes de réformes pour la mise en œuvre de la décentralisation sont lancées depuis le début des années 1990 et le modèle ne cesse d'être érigé comme modèle incontournable par les organismes internationaux au nom d'objectifs éthiques incontestables. Ces lignes directrices instituées par les bailleurs, impactent toutes les actions des acteurs de l'aide en faveur du développement, notamment celles de la coopération décentralisée. Cette forme d'aide apparaît d'ailleurs au même moment que le modèle de décentralisation comme outil du développement. Les orientations internationales régissent aussi les politiques nationales des pays en développement. Autrement dit, le modèle de décentralisation, s'il est entendu comme moyen pour réduire la pauvreté, est entendu au Sud comme une injonction à appliquer en échange de financement. L'un des premiers paradoxes de l'analyse du modèle de décentralisation comme outil pour le développement au Sud est que, malgré un discours prônant le participatif, la démocratie et la gouvernance locale ascendante et verticale, on reste malgré tout dans une imposition/transposition de modèle du Nord vers le Sud.

L'appui international se base sur les textes de lois et orientations stratégiques du gouvernement local pour élaborer ses programmes. Ce qui leur permet de légitimer leurs interventions et de se dédouaner de toute ingérence. En effet, dans un souci éthique, toutes les actions d'aide internationale se doivent d'être en cohérence avec les OMD, les principes de développement durable mais aussi avec les volontés des États partenaires. De ce fait, des projets d'appui à la mise en place de la

décentralisation, respectant la volonté de la politique locale (selon Constitution, selon lois, selon discours, selon DSNCRP, DCP, etc.) se poursuivent. Cependant, en prenant un recul, qui de « l'œuf ou de la poule » est arrivé en premier ? Est-ce la volonté d'une décentralisation émise par le gouvernement local en concertation avec la population ou est-ce la volonté de la communauté internationale ? Il semble bien que la communauté internationale en définissant des objectifs mondiaux, soit une machine à production de modèles universels, incontestables, qui deviennent des conditions d'octrois de financement pour les pays en développement.

Cependant, le rôle des acteurs du Sud n'est pas négligeable dans l'entretien de l'importation du modèle, puisqu'ils l'acceptent et le véhiculent. Toutefois, comme le rappelle R. Otayek (2005), leur liberté de manœuvre reste relativement étroite, coincés dans un système international dont ils sont dépendants. Les pays en développement acceptent le modèle, redéfinissent leur politique nationale. À partir de là, les ONG, coopérations décentralisées, institutions internationales, travaillent à la mise en œuvre de ces politiques. Au bout d'un certain temps, nous oublions qui en a décidé, l'efficacité théorique du modèle n'est plus interrogée, le Nord continue d'appuyer, le Sud de réformer. Lorsque les résultats ne sont pas là, les experts internationaux, assistants techniques et autres coopérants restent dubitatifs devant le vide béant entre les discours prônés, les textes de lois rédigés, la volonté affichée et... la réalité.



## **CHAPITRE 2\_**

### **VINGT-CINQ ANS DE DECENTRALISATION ET POURTANT... :**

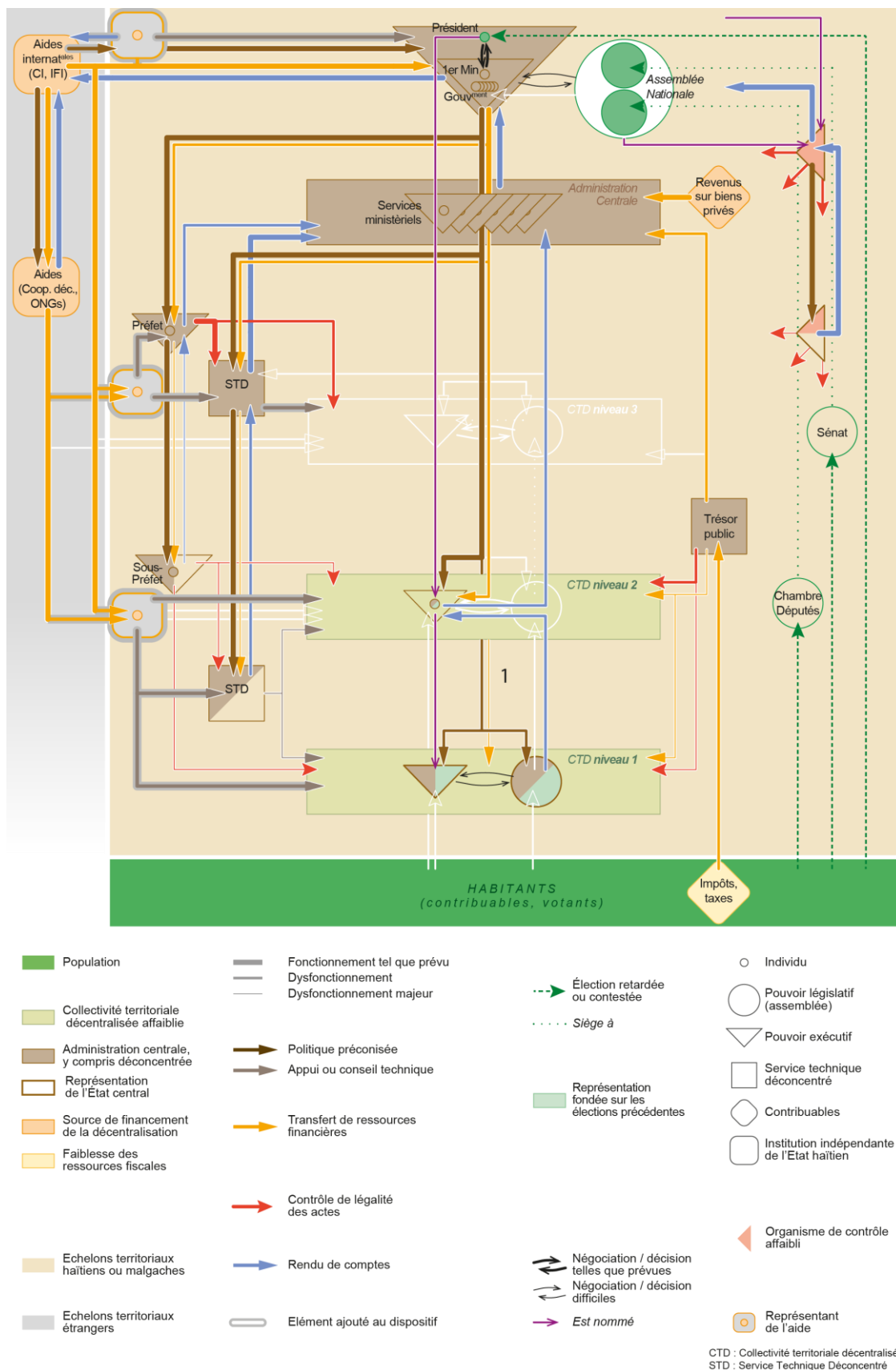
### **LES RAISONS D'UN ECHEC**

#### **Introduction chapitre 2**

Malgré les efforts consentis à la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays du sud, depuis environ 25 ans (projets, acteurs, argents, volonté politique etc.), le modèle ne s'ancre pas. Tous les rapports d'experts de la communauté internationale ou des pays en développement eux-mêmes, font le même constat de dysfonctionnement du modèle. Nous allons dans ce chapitre dresser l'état des lieux de la décentralisation, telle que l'on peut l'observer aujourd'hui en Haïti et à Madagascar, en explicitant les dysfonctionnements du modèle et ses points de blocages. Pour illustrer nos propos, nous avons procédé à une représentation schématique de la réalité du « fonctionnement » de la décentralisation de ces deux pays en 2014 (voir Schéma 2 - page 140), en guise de comparaison avec le schéma du modèle théorique (voir Schéma 1 - page 108) illustrant ce qui est prévu. Nous commencerons par cibler les points de dysfonctionnement tant sur l'aspect politique, financier, humain et matériel. Puis nous évoquerons les conflits d'acteurs institutionnels que la non effectivité du modèle engendre du niveau local au national. Nous nous appuierons sur les types de relations qu'entretiennent jeux acteurs institutionnels du programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine avec la Région Itasy. Enfin, nous aborderons les enjeux territoriaux que le transfert de modèle soulève notamment à travers l'exemple des problèmes de découpage territorial malgache. Cette description de la réalité permettra d'explicitier le décalage avec le

modèle théorique, empêchant tout ancrage et appropriation du modèle, mais aussi de ses valeurs tels que prévu, et faisant de la décentralisation un leurre.

Schéma 2 - La réalité du « fonctionnement » de la décentralisation en Haïti et à Madagascar





# **1. Éléments du dysfonctionnement du modèle théorique de la décentralisation**

## **1.1. Non respect des textes, pratiques anti-démocratiques et corruption.**

Dans les deux pays, la décentralisation n'est pas effective, malgré les corpus législatifs foisonnant en faveur du modèle : des organes des collectivités (assemblées/conseils) ne sont toujours pas opérationnels et des échelons décentralisés n'ont même jamais été mis en place. À l'heure actuelle en Haïti, seules les Assemblées et Conseils de Sections communales (Asec et Casec, le plus petit échelon) et Conseils municipaux ont été mis en place. Les assemblées municipales, conseils et assemblées du département et de ce fait le département en tant que collectivité territoriale ainsi que le Conseil Interdépartemental (CID) n'existent simplement pas. À l'inverse, les autorités de contrôle de l'État telles que les délégations et la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) sont elles bien en place. En 1998, la mise en place de toutes ces instances avait été tentée. Cependant, en raison d'un vide législatif important<sup>81</sup>, ces organes n'ont pas perduré.

Concernant Madagascar, la Constitution de 2008 faisant apparaître trois niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) (voir Chapitre 1\_2.1. page 100) n'est toujours pas pleinement appliquée, puisque seules les régions et communes ont été mises en place. Précisons que l'organe délibérant de la région qu'est le Conseil régional a été suspendu en 2009 sans publication d'un texte officiel. Le Conseil fut remplacé par un « comité régional » dont la composition fut décidée par le gouvernement de transition (entre 2009 et 2014). Il n'y a donc pas d'organe délibératif et l'exécutif ne peut voter de textes, la région se retrouvant paralysée.

Les vides législatifs et les différentes crises dans les deux pays freinent la mise en place d'institutions démocratiques viables du local au national. On a affaire à un faux-semblant de démocratie. En Haïti, l'instabilité politique depuis 1988<sup>82</sup> (voir Frise chronologique 2 - page 104) a engendré la multiplication d'élections, renouvelant à chaque fois les

---

<sup>81</sup> Une seule loi sur l'organisation des sections communales.

<sup>82</sup> Depuis la chute de Duvalier fils.

organes exécutifs sans qu'ils aient achevé de remplir leur mandat, ce qui entraîne une perte de légitimité des élus auprès de la population. Il en va de même à Madagascar avec l'instabilité des niveaux de collectivités territoriales (voir Chapitre 2\_3.2. page 178), entraînant de multiple renouvellement d'élus et d'équipes des collectivités.

De plus, Haïti comme Madagascar ne respectent pas la tenue d'élections. En effet, les élections locales, municipales, régionales, législatives ou encore présidentielles font défaut ou lorsqu'elles sont tenues font l'objet de contestations, suspectées d'avoir été frauduleuses. Ce fut le cas lors des dernières élections présidentielles haïtiennes qui avait déjà été repoussées de plusieurs mois en 2010 en raison du séisme et dont les résultats ont été soupçonnés de fraude, retardant l'établissement du second tour. Les Présidentielles de 2014 ont-elles aussi été repoussées jusqu'à aujourd'hui. De plus, depuis 2011, les élections municipales, locales et législatives partielles (renouvellement du 2/3 du sénat) n'ont pas eu lieu en Haïti malgré la pression de la communauté internationale, tout comme c'est le cas à Madagascar. Les prochaines élections haïtiennes dénombrent: 1767 candidats députés, 800 pour être sénateur (15 personnes pour 1 poste en moyenne) et 50 candidats à la Présidentielle. Actuellement le Parlement est incomplet et les maires et représentants locaux, ne sont plus des élus dans les deux pays<sup>83</sup>. Ils sont soit maintenus à leur poste mais deviennent illégitimes puisqu'ils ont dépassé leur mandat, soit limogés et remplacés par des personnes nommées par le gouvernement central. Ils deviennent des Présidents de Délégation Spéciales (PDS), représentants du gouvernement, directement liés aux affinités politiques. Concernant le CCSCA, il appartient au Sénat de les nommer selon la loi. Cependant il existe de grandes tensions actuellement entre le pouvoir législatif et l'exécutif au niveau national, c'est à dire entre le Président Martelly et le Parlement. Le Président haïtien a en effet refusé la validation des membres du CCSCA et a exigé de les choisir lui-même.

À Madagascar, le mandat des maires a expiré en 2012, ils ne sont donc plus des élus et les *fokontany* (groupes communautaires de base) ne sont toujours pas des représentants directs de la population. Dans la réalité, les élections locales permettent de désigner cinq candidats pour le poste de chef *fokontany*. Cette liste est transmise au maire qui la réduit à trois candidats. Finalement il revient au chef de district (représentant du Ministère de l'Intérieur) de valider les nouveaux chefs *fokontany*. Ce circuit électoral indirect est

---

<sup>83</sup> Ce fait était valable lors de la rédaction. Précisions que des élections municipales ont eu lieu à Madagascar mi 2015.

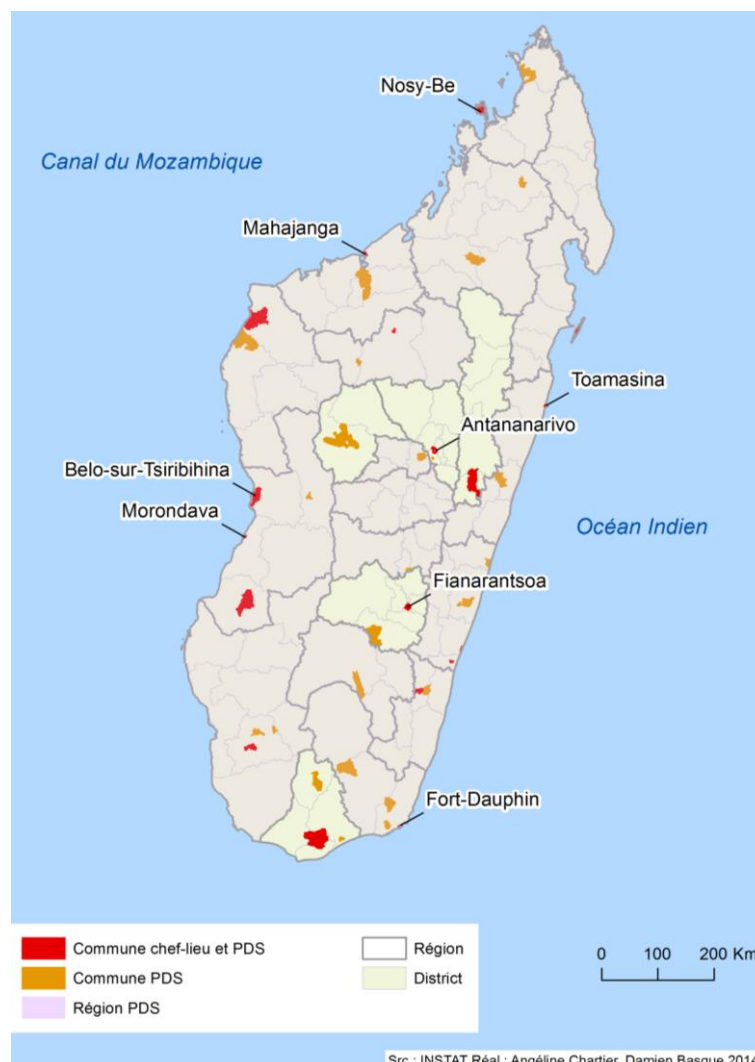
censé disparaître et des élections locales et municipales doivent se tenir très prochainement, selon les nouveaux textes de lois. Au niveau régional, de suite après la prise de pouvoir de Rajoelina qui s'est déclaré Président pendant plus de quatre ans (2009-2013)<sup>84</sup>, les chefs de région et leurs équipes n'appartenant pas au parti au pouvoir, ont été limogés et remplacés par le gouvernement. La Carte 6 - page 144 localise les chefs de régions et maires remplacés et nommés par le gouvernement de Rajoelina. Au total, 17 chefs de régions sur 22 ont été remplacés par des militaires ou des civils, ainsi que 43 maires, répartis sur les 22 régions, à la veille des élections. Soulignons que la plupart des communes concernées sont les chefs de lieux de régions, autrement dit les communes urbaines majeures du pays concentrant services et ressources : Antananarivo, la capitale, mais aussi Tamatave (à l'Est), Fianarantsoa, Manakara, Morondavo, Mahajanga, etc. On ne peut y lire qu'une stratégie de placement de membres du parti, constituant un maillage territorial, juste avant le départ du Président Rajoelina du pouvoir. La région se compose outre un chef de Région, d'un secrétaire général (SG), d'un Directeur de Développement Régional (DDR), d'un chef de cabinet et d'un Directeur de l'Administration Générale des Territoire (DAGT), eux aussi nommés en conseil des Ministres. Dans notre exemple de la Région Itasy, le chef de Région et son équipe, alors partenaires du programme aquitain, ont été remerciés et remplacés en 2010. Le nouveau chef de Région s'est donc entouré d'un nouveau cabinet (excepté le DAGT). En 2013, le gouvernement réitère et remanie l'ensemble de l'équipe et nomme un nouveau chef de Région Itasy.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Renversant Marc Ravalomanana en 2009 et promettant des élections présidentielles dans la foulée...

<sup>85</sup> Précisons que notre étude s'est déroulée avant ce second changement. Notre analyse concerne donc cette première équipe nommée qui a été en place entre 2011 et 2013.

Carte 6 - **Chefs de régions et maires nommés (PDS) à Madagascar en 2012**



Ces remaniements empêchent toute capitalisation, les équipes éconduites emportant avec elles la mémoire des actions menées.<sup>86</sup> Même pratique au niveau du gouvernement central: arrivé à la tête du gouvernement, Rajoelina, refonde l'ensemble des Ministères et les effectifs de l'administration centrale, faisant table rase des anciennes orientations et avancées politiques. Paradoxalement, à Madagascar, la Communauté Internationale a une part de responsabilité. En 2011, elle exige du gouvernement malgache de transition, l'organisation et la tenue d'élections démocratiques dans un environnement de bonne gouvernance en faisant signer la « *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar* »<sup>87</sup>. La communauté internationale menaçait de suspendre toutes les aides

<sup>86</sup> Cas à Madagascar mais aussi en Haïti, où le « *déchoukaj* » consiste à brûler tout ce qui appartient au gouvernement précédent.

<sup>87</sup> La Feuille de route a été rédigée par différents partis malgaches, des membres de la *Southern African Development Community* (SADC) et des représentants de la médiation (membres de la société civile malgaches) appuyés par la communauté internationale et signée le 16 septembre 2011.

internationales et de coopération au développement si ces orientations n'étaient pas appliquées à la lettre. Il y était préconisé la formation « *d'un gouvernement de transition d'union nationale* » (SADC, 2011, p.1), soit un congrès de transition, un conseil supérieur de transition et une Commission Electorale Nationale Indépendante, la CENI. Cette dernière était chargée « *d'organiser toutes élections législatives, présidentielles, municipales* » (SADC, 2011, p.2). Assistés par des experts des Nations-Unies, les élections devaient permettre un « *processus de transition neutre, inclusif et consensuel pour aboutir à la tenue d'élection crédibles, libres et transparentes* » (SADC, 2011, p.1). Enfin, pour des élections se déroulant « *dans une atmosphère sereine et apaisée* » (SADC, 2011, p.3), le gouvernement de transition devait être représentatif des différents partis politiques, des genres et des origines régionales pour éviter toute hégémonie d'un seul parti au pouvoir. Si cela semblait aller dans le sens d'une équité politique, cela a surtout entraîné une multiplication des ministères et donc une augmentation du personnel pour un gouvernement de transition. L'éphémérité de ce nouveau gouvernement a stimulé des enjeux de pouvoir à échelle nationale, ainsi qu'une corruption massive, détournant ces dirigeants transitoires de leur travail pour le développement du pays. Les témoignages recueillis sont alarmants : peu de membres des ministères ont rempli leur rôle, mais beaucoup ont profité des avantages économiques et matériels de leurs fonctions : salaires, 4X4, maisons de fonctions, meubles, etc.

Un enquête malgache résume :

« Les gens du gouvernement ne veulent pas le bien être de la population, ne veulent rien partager et encore moins décentraliser les richesses et le pouvoir...ils sont là pour profiter du pouvoir et détourner l'argent car ils savent que leur poste est provisoire (...). Ils retirent tous les bénéfices pour eux et leurs proches, roulent en 4X4, boivent du champagne, tout en faisant semblant avec la communauté internationale...la décentralisation, c'est une blague ici ! » (Enquête W, Antananarivo, 2011).

Jusqu'à cette feuille de route, la décentralisation et sa mise en œuvre étaient pilotées par le Ministère de l'Aménagement des Territoires et de la Décentralisation (MATD). Depuis fin novembre 2011, le ministère a été scindé en deux : un ministère de l'Aménagement et un ministère de la Décentralisation (pourtant deux thématiques indissociables). L'ancien ministre du MATD, originaires des Hauts-Plateaux, de mouvance Rajoelina,

devint le ministre de l'aménagement. La nouvelle ministre décentralisation était, elle, de mouvance Ravalomanana, originaire des côtes : Ruffine Tsiranana, fille du premier Président malgache P. Tsiranana, sœur d'un membre du Conseil Supérieur de Transition (HAT), et d'un membre d'un ministère, reflétant les liens de clientélisme. Tous nos enquêtés affirment que lors de sa prise de poste, la ministre n'avait peu ou pas de connaissance en matière de décentralisation.

A son arrivée, elle remplace la majeure partie de l'équipe travaillant à la décentralisation et y installe ses proches, dont un de ses propres cousins, tenant les assistants techniques français à l'écart du ministère pendant plusieurs semaines.

Spécifions que la Région Itasy, par sa proximité géographique avec la capitale, est en quelque sorte la région « vitrine » du pouvoir central. L'Itasy est aussi le haut lieu de l'ethnie et culture Imerina<sup>88</sup> (voir [Planche photographique 1 - page 147](#)). De nombreuses personnalités influentes du pays sont originaires de l'Itasy et les plus grandes familles y ont leurs tombeaux. Elle est aussi un moyen de contrebalancer la région vitrine de Ravalomana, qui était la région de Vakinankaratra (sud d'Antananarivo). De ce fait, les membres du gouvernement (ministres et Rajoelina lui-même), viennent très souvent en Itasy pour des cérémonies, inaugurations, fêtes nationales, engloutissant la majeure partie des budgets de la région. Ce fait témoigne de l'absence d'autonomie des collectivités territoriales et de l'obligation de la région d'entretenir de bonnes relations avec la hiérarchie, plutôt que de servir les intérêts de la population.

Ces dysfonctionnements au niveau du gouvernement et entre ministères sont liés à la fois au flous législatifs, à des divergences politiques mais pas seulement si l'on considère les liens de clientélisme et familiaux.

---

<sup>88</sup> La région Itasy est le lieu de nombreuses batailles historiques mais est aussi considéré comme le point central de Madagascar, lui conférant une dimension mystique. L'îlot de la vierge situé sur le lac Itasy en est une illustration.

## Planche photographique 1 - La Région Itasy



Ci-contre: l'îlot de la vierge sur le lac Itasy; ci-dessous à gauche l'aménagement des terrains agricoles; à droite, un tombeau familial en bord de lac Itasy.



A titre d'exemple, le chef de la Région Itasy et le directeur du développement régional, son bras droit, sont parents, le second étant l'oncle du premier. Son directeur de cabinet est aussi un parent éloigné. Citons encore le sénateur de la région, qui siège aussi au gouvernement de transition (questeur), qui est le neveu du Ministre de l'Agriculture, frère d'un chef de District et cousin du président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de l'Itasy (partenaire de la Région aquitaine). Ce dernier est aussi le beau-père de son bras droit, puisque le directeur exécutif de la CCI de l'Itasy est le mari de la fille du Président.

Aussi, ces rapports, comportements et phénomènes de corruption et/ou népotisme se déclinent-ils au niveau des différentes échelles de gouvernance que la décentralisation crée. Tout comme les conflits s'élargissent et se complexifient en raison de la démultiplication des institutions décentralisées et déconcentrées, aggravés par l'absence d'État, et de décentralisation réelle. La corruption, en Haïti comme à Madagascar, est à considérer dans les freins au développement des pays. Elle gangrène toutes les institutions et particulièrement celles des territoires éloignés du centre ne disposant d'aucun contrôle (pas de police ou elle-même corrompue car sous payée),

permettant des trafics en tous genres<sup>89</sup>. Selon l'ONG « *Transparency international* », en 2011, Madagascar est classé 100<sup>ème</sup> sur 183 pays, dans l'indice de perception de la corruption et Haïti 163<sup>ème</sup> sur 177 pays en 2013 (175<sup>ème</sup> en 2011). Les pratiques de corruption prises en considération sont diverses : enrichissements illicites, blanchiment de produit du crime, détournement et soustraction de bien publics, pots de vins, surfacturation, trafic d'influence, népotisme, financement occulte de parti politique, etc.<sup>90</sup>

Un employé malgache d'une société de tourisme, témoignait en 2013 du fait qu'un ministre, alors Président du Conseil d'Administration (PCA) de cette même société, avait vidé les caisses de l'établissement à des fins personnelle. Malgré les plaintes déposées auprès du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), aucune sanction n'a été prise. Par ailleurs, le Ministre changea de fonction quelques semaines plus tard, accédant à un siège au Parlement. La société fut au bord de la faillite, devant réduire les salaires des employés de l'entreprise, tandis que le Ministre avait promis une prime aux employés du ministère grâce aux dividendes annuels de l'entreprise. Une pratique qui va à l'encontre de toutes les lois en vigueur appliquées à Madagascar. Face à cette oligarchie, l'employé s'exprime, amer: « *A quoi bon faire l'effort de travailler honnêtement ? Ils agissent en toute impunité ! Tout le monde s'en fout ! Moi ça me fait vomir !* ». Précisons que les fonds budgétaires de cette entreprise sont versés par une chaîne hôtelière européenne, dont le siège est situé dans une des régions les plus touristiques de Madagascar.

Il en va de même au niveau local. Un membre de l'administration régionale témoigne en 2013 :

« C'est très difficile de rester intègre à Madagascar...c'est tentant d'accepter leur argent en échange de faveurs...la vie est chère, on a besoin d'argent pour que nos enfants fassent des études...la plupart des cadres sont corrompus ! On dirait presque que tu es fou de ne pas accepter leur argent ! »

---

<sup>89</sup> Cigarettes, zébus, bois de rose à Madagascar ou encore drogue, Haïti étant la plaque tournante de la cocaïne provenant de l'Amérique latine pour atteindre les États-Unis.

<sup>90</sup> Pour plus de détails, voir article en ligne de Madagascar tribune « Madagascar sombre, le BIANCO reste impuissant », 5 décembre 2014: <http://www.madagascar-tribune.com/Madagascar-sombre-le-BIANCO-reste,20550.html>



En 2012, le BIANCO publie un rapport attestant du fait que les collectivités décentralisées malgaches sont les plus corrompues. Selon un article de presse d'*Afriquin*fo, paru le 10 Avril 2012 <sup>91</sup>:

« Sur plus de 30 secteurs concernés, le BIANCO a enregistré 219 cas de corruption en 2011 pour le secteur des collectivités territoriales décentralisées. Viennent ensuite la gendarmerie nationale (164 cas de corruption), la justice (101 cas) et le service du domaine foncier ».

En 2011, 284 personnes ont été arrêtées pour corruption à Madagascar et 87 placées en détention provisoire.

On peut lire les mêmes nouvelles dans la presse haïtienne. Dans un article d'*Alterpresse* de janvier 2014, intitulé « Le déficit de gouvernance en Haïti »<sup>92</sup>, un journaliste liste les pratiques abusives et anti démocratiques d'un gouvernement corrompu. Outre le refus du Président Martelly d'organiser des élections locales et législatives depuis 2011, il y est dénoncé les pratiques de fraudes électorales : bourrage d'urnes et non distribution de carte électorale à la population, mais aussi la nomination illégale des 10 membres de la CSCCA (contrôle des finances publiques) par le Président ainsi que celle de sa femme et son propre fils comme comptables des deniers publics. Il a en outre imposé en dehors de tout cadre législatif un texte sur le transfert monétaire et n'aurait pas respecté l'obligation d'audit pour le Fonds Petro-Caraïbes correspondant à l'utilisation de 432 millions de US\$. Au niveau local, les sénateurs et députés avaient fait passer une loi en 2009, leur permettant de capter les fonds annuels en provenance de l'État en direction des collectivités territoriales. Ils pouvaient ainsi en détourner la majeure partie en se faisant parfois porteurs de projet de développement local. Le Président bafoue le rôle des parlementaires et les parlementaires ne respectent plus leur vocation qui est de légiférer et empiètent sur le rôle d'agent du développement des maires. Ce détournement des textes de lois par les mêmes personnes qui les votent, crée un climat local tendu, peu favorable à la création de nouveaux organes institutionnels. Plus largement ces pratiques constituent un frein certain à une décentralisation et à bonne gouvernance effective.

---

<sup>91</sup> <http://www.afriquinfos.com/articles/2012/4/10/madagascar-collectivites-decentralisees-sont-plus-corrompues-200278.asp>

<sup>92</sup> [http://www.alterpresse.org/spip.php?article15822#.VRLQZo40\\_VQ](http://www.alterpresse.org/spip.php?article15822#.VRLQZo40_VQ)

## 1.2. Le problème crucial des ressources

La décentralisation est créatrice de nouveaux pouvoirs et décideurs locaux auxquels on transmet des compétences en matière de développement dont l'État se désengage. Les lignes directrices internationales de l'ONU habitat de 2009, en matière de décentralisation, indiquent que « *les autorités de la société civile et les prestataires de services sont conjointement responsables de l'amélioration de l'accès des pauvres aux services essentiels* » (ONU-Habitat, 2009, p.22). Le problème, sur les deux pays étudiés, est que si des responsabilités sont bien transférées à chacune des collectivités territoriales, ce transfert ne s'accompagne pas ou de trop peu de ressources à la fois humaines, matérielles, techniques et financières. Une fois encore il s'agit d'une absence d'application des textes de lois. De plus, la fiscalité locale comme source de financement des collectivités territoriales est un échec dans les deux pays étudiés, aggravant le problème du manque de ressources pour faire fonctionner les institutions et le modèle de décentralisation (voir Planche photographique 2 - page 160 et Planche photographique 3 - page 160).

### 1.2.1. L'absence d'autonomie financière

Il existe un fossé entre le modèle théorique de financement de la décentralisation des collectivités territoriales décentralisées et la réalité. Leurs budgets doivent être élaborés et gérés par les collectivités elles-mêmes dans un souci d'autonomisation (voir chapitre 1). Malgré le dispositif de financement, l'état des lieux de la décentralisation dans les deux pays, éclaire l'insuffisance des ressources des collectivités, les empêchant de remplir leur rôle.

Les subventions de l'État sont fixes et doivent permettre de couvrir les frais de fonctionnement (salaires, matériels, etc.) et contribuer aux frais d'investissement des collectivités territoriales. Cependant, d'une part les sources de financement peuvent être mal adaptées (taxes et taux mal adaptés ou obsolètes), d'autre part elles sont insuffisantes. À Madagascar, les communes reçoivent chaque année 12 millions d'ariary (environ 3700 euros) de subvention de l'État, ce qui est trop peu et déconnecté des réalités locales et de l'importance des compétences qui leurs sont transférées. Elles représentent en Haïti seulement 3% du budget national en 2009, équivalant à 30 à 40 gourdes par an et par habitant (0,50 à 0,70 euros), ce qui est inférieur à la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest qui ont des situations comparables (85 à 125 gourdes ou 1,48

à 2,18 euros par an et par habitant). De plus, les subventions étatiques transitent souvent par des intermédiaires qui ne redistribuent pas la totalité aux collectivités, comme le cas des députés et sénateurs haïtiens évoqué plus haut : sur cinq millions accordés par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) à chacune des communes, les maires déclaraient n'en recevoir qu'un cinquième.

De plus, la distribution établie par le gouvernement est inéquitable. À titre d'exemple, en Haïti, la majorité des communes touchent moins de 5 gourdes (0,09 euros) /mois/per capita, tandis que certaines communes « privilégiées » (les grandes villes), touchent de 45 à 115 gourdes (0,78 à 2,53 euros) /mois/per capita, accentuant les inégalités territoriales. Actuellement, les quatre communes de l'agglomération de Port-au-Prince possèdent les  $\frac{3}{4}$  des recettes communales ; les recettes des 11 communes les plus importantes représentent 90% des recettes totales et les recettes propres de 122 des 140 communes haïtiennes n'atteignent pas, en moyenne, 2 gourdes (0,05 euros)/habitant/an.

L'étude menée sur les six communes partenaires de la Région Aquitaine, indiquait des budgets très hétérogènes, variant de 3 à 30 millions de gourdes pour l'année 2008/2009 (57 000 à 570 000 euros). La commune de Dondon avait un budget bien supérieur à celui de Limbé, pourtant deux communes rurales de taille similaire (Dondon étant même plus enclavée).

De plus, les fonds accordés couvrent, bien souvent, seulement les frais de fonctionnement et ne sont pas utilisés pour des investissements dans le développement de services de base. Sur les communes haïtiennes, la part des dépenses de fonctionnement prévisionnelles constituent 60% du budget total, dont la moitié est prévue pour le seul paiement des salaires. (voir exemple de la commune de Dondon, voir Figure 1 - page 153 et Figure 2 - page 153)

La quasi-totalité des frais d'investissement et des recettes prévisionnelles est issue des subventions de l'État (respectivement 87% et 80% pour Dondon), révélant la forte dépendance des collectivités à l'État.

Enfin, les subventions de l'État sont aléatoires : les budgets communaux sont établis avant le vote du budget national, si bien que les maires établissent leurs recettes prévisionnelles sans savoir à quel moment de l'année ils vont pouvoir les percevoir, ou encore si les montants promis par le gouvernement ne vont pas être revus à la baisse, voire abandonnés. Il en résulte une impossibilité pour les collectivités territoriales

d'atteindre l'autonomie financière : les collectivités malgaches ou haïtiennes sont sans cesse en demande de subventions auprès de l'État. Elles dépendent aussi des allocations pour programmes de développement du gouvernement, fléchant ainsi les projets et stratégies de développement locaux, décidés au niveau national et indirectement internationaux.

Les transferts de l'État étant faibles, l'autre source majeure de financement des collectivités est l'aide internationale. Au-delà du décalage temporel du versement des aides perturbant la mise en œuvre de projets, il peut y avoir aussi un décalage dans les définitions des priorités du développement. Lorsque qu'une institution occidentale pense « investissement », elle pense constructions ou entretien de services de bases (centre de santé, école ou adduction d'eau, etc.), comme le suggère l'ONU (voir Chapitre1\_ 1.3. page 90). Cependant, localement, le peu de dépenses d'investissement est orienté vers la création ou la réhabilitation de bâtiments symbolisant le pouvoir : l'Eglise, la place publique, la mairie, le bâtiment de région, etc. Et ce, à la fois sur volonté de la population et sur celle du représentant de la collectivité territoriale souhaitant laisser une trace visible de sa présence. Les services de base restent essentiellement des priorités laissées aux partenaires techniques et financiers étrangers.

Les budgets et investissements dépendent donc fortement d'acteurs extérieurs, rendant aléatoire les ressources propres des collectivités territoriales et l'impossibilité d'établir des budgets prévisionnels réels. De fait, planifier des stratégies annuelles de développement local semble illusoire. Les collectivités doivent constamment réadapter leurs budgets. L'incertitude sur les ressources, ou le moment de leur perception, engendre souvent l'arrêt ou l'échec de projets de développement et un décalage criant entre les budgets prévus et les budgets réels. Cette contrainte, associée au manque d'organisation interne, de matériels et de données précises sur la commune, freinent donc les collectivités à être autonome financièrement, techniquement et administrativement. Les collectivités ne peuvent alors remplir leur rôle d'agent du développement, les décrédibilisant aux yeux des populations.

Ci-dessous, l'exemple du budget prévisionnel 2008/2009 de la commune de Dondon (Haïti) reflétant la dépendance de la commune vis-à-vis de l'État. 87% des recettes prévisionnelles doivent provenir de l'État (voir Figure 1 - page 153), censées couvrir la totalité des frais d'investissements (« immobilisations corporelles », voir Figure 2 - page

153). Et 60% des dépenses prévisionnelles sont consacrées au frais de fonctionnement, dont la moitié pour le paiement des salaires (voir Figure 2 - page 153).

Figure 1 - **Recettes prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon.**

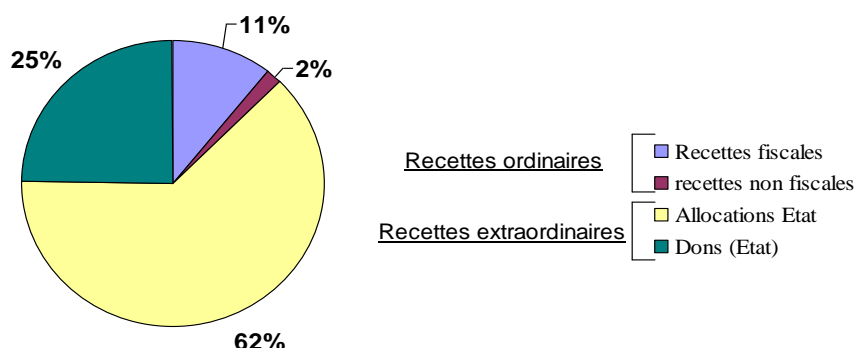
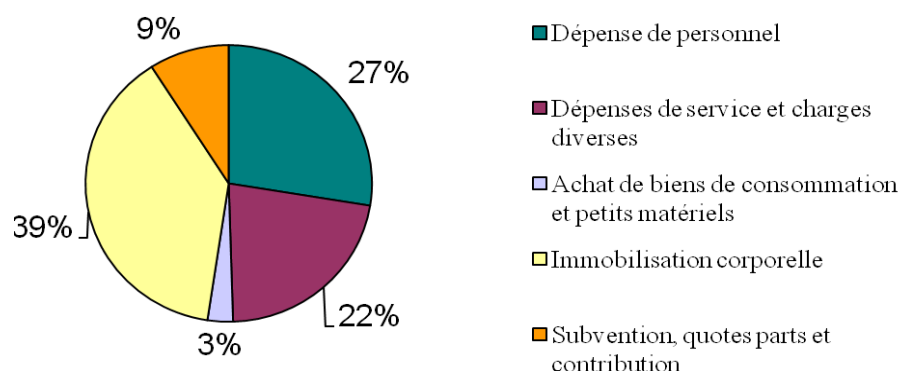


Figure 2 - **Dépenses prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon.**



Les financements des partenaires étrangers (privés ou de l'aide internationale), doivent apparaître sur les budgets des collectivités territoriales, mais ne transitent jamais directement entre les mains des responsables locaux. L'argent transite en effet par des partenaires techniques, type ONG, ou volontaires, assistant technique, pour l'élaboration de projet de développement communaux. Les entretiens menés, en Haïti ou à Madagascar, auprès des élus locaux comportent de nombreuses plaintes et dénonciation d'ingérence. Paradoxalement, ces appuis de l'aide internationale ne renforcent pas l'autonomie budgétaire des collectivités et ne contribue pas à l'effectivité de la décentralisation. Toutefois, considérant l'instabilité politique constante, le taux de corruption et l'absence de contrôle des dépenses, cette manœuvre reste compréhensible. Elle témoigne de la défiance que les acteurs du Nord portent à ces

partenariats institutionnels et techniques censés être « *gagnant-gagnant* »<sup>93</sup>, tant dans leurs compétences que dans leur volonté réelle de faire du développement local. Un paradoxe révélateur d'un « faux-semblant » (Fauroux, 2002)<sup>94</sup>.

### 1.2.2. L'Échec de la fiscalité

Le financement de la décentralisation repose en majeure partie sur une fiscalité locale efficiente<sup>95</sup> (voir chapitre 1\_2.1. page 100). Malgré une législation considérable sur la question, la fiscalité ne fonctionne que trop peu voire pas du tout. Ce fait constitue un énorme manque à gagner pour les collectivités et accentue un peu plus leur dépendance vis-à-vis de financeurs extérieurs. En 2008, la commune de Dondon n'a perçu que 18 000 gourdes (313 euros) de recettes fiscales au lieu des 450 000 (7850 euros) que la mairie avait budgétisés (voir Figure 1 - page 153), soit 0.5% du budget total au lieu de 13%. D'après les entretiens haïtiens, la fiscalité représente 0.16 à 10% maximum du budget. Globalement, la fiscalité des communes haïtiennes est caractérisée par un rendement insignifiant de la plupart de leurs taxes et 90% en moyenne de leurs recettes réelles proviennent de seulement deux taxes : la patente (taxe pour les commerçants) et la CFBB (impôt foncier) (voir Figure 3 - page 155).

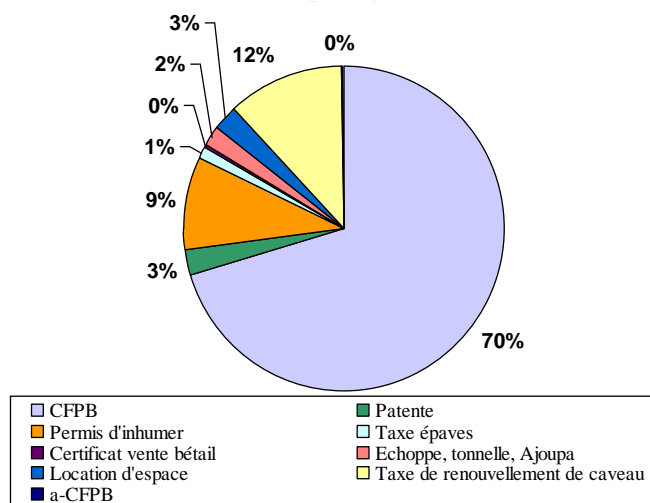
---

<sup>93</sup> Terme relevé à plusieurs reprises dans les discours du 4<sup>ème</sup> Forum de l'action international des collectivités, Paris, 1<sup>er</sup> et 2 Juillet 2013.

<sup>94</sup> Terme emprunté à Emmanuel Fauroux, que nous réutiliserons dans la thèse. Employé la première fois dans un article « Les sociétés rurales de l'ouest malgache : des transformations profondes et complexes », *Afrique Contemporaine*, Sous la dir. De François Roubaud, La documentation française, n°202-203, Avril-Septembre 2002, p. 111-132.

<sup>95</sup> Selon l'article 133 du décret cadre 2006 haïtien, « au moins 70% des recettes fiscales doivent être affectées à un domaine ou un service ».

Figure 3 - Part des types de recettes ordinaires prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon.



La fiscalité dysfonctionne pour de multiples raisons. Les textes peuvent être flous, le contrôle de l'État absent et certaines collectivités territoriales peuvent s'attribuer les recettes d'une taxe normalement destinée à une autre. De plus, les compétences transférées aux collectivités ne sont pas contrebalancées par la perception de recettes fiscales correspondantes. Celles-ci sont toujours perçues par l'État central, constituant des incohérences majeures dans l'effectivité de la décentralisation. Par exemple, les communes du littoral malgache ont à charge l'entretien des zones portuaires. Elles ne touchent cependant rien de la taxe sur les produits de la mer, toujours prélevée par l'État, correspondant à des millions d'ariary/an. Les communes, dans les deux pays ont en charge la gestion du domaine foncier dans leur ressort territorial. Toutefois, elles ne disposent d'aucun recours légal pour obliger un habitant à payer ses impôts ou pour le sanctionner. Les recettes fiscales sont aussi minces en raison : d'une absence de percepteur/collecteur localement (surtout en domaine rural reculé) ; et/ou d'une absence de recensement de population ; ou encore du manque de recensement des propriétés foncières, liées à l'absence de cadastre des communes. En Haïti, on relève ainsi une absence quasi-totale d'activités de collecte de taxes en dehors des villes et bourgs. 57% des propriétés ne sont pas enregistrées et l'évaluation est souvent laissée au propriétaire, entraînant des sous-évaluations.

Les centres fiscaux, sont les lieux de versement des taxes et impôts des populations. Cependant ces structures fonctionnent au ralenti, elles mêmes victimes de l'absence de transfert de moyens en provenance de l'État. Aussi les transactions des centres vers les collectivités territoriales peuvent être très lentes, voire bloquées. Les centres fiscaux reversent aussi parfois des sommes au gouvernement central au détriment des

collectivités. Ces dispositions entravent l'établissement de budgets des collectivités et entraînent des conflits d'acteurs locaux (voir Chapitre 2\_2. Page 161).

En 2010, la commune de Bas-Limbé qui accueillait la Direction Générale des Impôts depuis un an, ne disposait toujours pas de compte communal lui permettant de percevoir ses ressources fiscales.

La faiblesse de la fiscalité communale est donc aussi due à un manque de collaboration entre les collectivités territoriales et ce service déconcentré, associée à l'opacité des procédures de l'administration fiscale. Sans parler de la résistance de certains contribuables qui ne sont soumis à aucun contrôle. Une élite capoise fortunée explique en riant pourquoi il ne paie pas ses taxes et impôts : « *Mais personne n'est jamais venu me réclamer quoi que ce soit ! Pourquoi je paierais alors ?* » (Cap-Haïtien, 2010). Les collectivités des deux pays exigent, auprès de l'État, une réécriture des textes afin de les doter de moyens et droits de contrôles et de sanction contre les mauvais payeurs.

Enfin, dans les deux pays, la population n'accorde que peu de confiance à l'institution, apparentée à un gouvernement corrompu. La population n'est pas assez sensibilisée de l'utilité de la fiscalité et non informée de la transparence des dépenses. La fiscalité ne connaît alors que peu d'appropriation auprès de populations qui peuvent fonctionner sur des modes de solidarité et de financement informels<sup>96</sup> depuis des siècles.

La fiscalité est une bonne illustration d'un modèle transposé au Sud qui devrait théoriquement être viable mais qui ne correspond pas à la réalité locale, engendrant des dysfonctionnements.

### 1.2.3. La faiblesse des ressources humaines

Les ressources humaines des collectivités sont caractérisées par des problèmes d'ordre à la fois quantitatif et qualitatif. Les organigrammes prévus par les textes ne sont jamais respectés et sont aléatoires, décidés par la collectivité elle-même. On retrouve des équipes incomplètes ou des effectifs beaucoup plus importants que prévu, selon les

---

<sup>96</sup> Par exemple, faire une caisse commune pour le financement de funérailles, ou des collectes reversées à l'un d'entre eux pour un investissement précis. Il peut s'agir aussi d'échanges de services matériels et professionnels mutuels, non pas dans un souci d'aider son prochain, mais dans une perspective d'attente de contre-don. C'est le cas à Madagascar : celui qui aide aujourd'hui à refaire une route, sera aider à son tour le jour où il devra refaire le toit de sa maison par exemple.



besoins et la main d'œuvre disponible, favorisant les actes de clientélisme<sup>97</sup>. Selon le modèle type établi par le gouvernement, une commune de base<sup>98</sup> doit avoir 24 membres dans son équipe communale<sup>99</sup>. Sur les six communes enquêtées, les effectifs des équipes communales varient de 26 à 42 personnes. Des postes additionnels au modèle peuvent être créés comme un conseiller juridique, un responsable sécurité, un informaticien, etc. Ce fait est la conséquence d'une absence de transfert de moyens humain, de contrôle de l'État et de la faiblesse des salaires des cadres, notamment dans les zones périphériques rurales. En effet, la majorité des employés de la fonction publique est concentrée dans les chefs lieux de département/région, c'est-à-dire en zone urbaine, spécifiquement dans la capitale (Antananarivo ou Port-au-Prince). En outre, les institutions de la décentralisation et de la déconcentration de toutes les échelles sont caractérisées par un absentéisme prononcé, surtout en Haïti. En 2010, la délégation du Nord d'Haïti devait regrouper le délégué et sept vice-délégués accompagnés d'une équipe technique et administrative. En réalité, le délégué était souvent seul dans le grand bâtiment départemental, accompagnés de deux secrétaires. Les vice-délégués étaient caractérisés d'« *employés fantômes* » (enquête membre département Nord, Cap-Haïtien, 2009), c'est-à-dire, des membres du personnel touchant leur salaire, mais ne venant jamais et/ou vivant dans une autre ville (un autre pays ?).

Les équipes des collectivités souffrent aussi d'un manque de personnel formé et compétent les freinant dans leur vocation d'agent de développement local<sup>100</sup>. Il est étonnant de recueillir le témoignage des équipes municipales des deux pays soulignant leurs besoins en termes de formation, tandis que l'aide internationale et le gouvernement financent et dispensent des formations dans le cadre de l'appui institutionnel (voir chapitre 1\_2.2. page 114). Cela illustre sans aucun doute le décalage entre les compétences lourdes transférées aux communes nécessitant des connaissances précises (maîtrise d'ouvrage, d'œuvre, gestion de projet, SIG, etc.) et la réalité des équipes locales et leurs besoins. Les acteurs de la décentralisation peuvent se former,

---

<sup>97</sup> Le délégué du département du Nord d'Haïti devant partir plusieurs jours aux États-Unis, pendant la gestion de crise post-séisme, nomma un remplaçant informel : un ami, originaire de la même commune, travaillant dans le secteur agricole, en qui il plaçait sa confiance (plutôt qu'un vice-délégué).

<sup>98</sup> En Haïti les communes sont classées en trois catégories : communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince, les chefs lieux des dix départements et toutes les autres, les communes de base.

<sup>99</sup> Dont un maire, deux adjoints, un secrétaire général à la tête de six services techniques : urbanisme, ressources fiscales, voirie et aménagement, culture et éducation etc.

<sup>100</sup> Rare capacité de planification territoriale, de gestion de budget, d'élaboration de dossier projet, etc.

mais ne disposent que rarement des moyens de mettre en pratique les acquis. Un maire haïtien nous précise qu'il a suivi la même année une formation à Miami sur la maîtrise d'ouvrage (organisée par l'association des maires noirs américains, tout frais payés) et une autre à Port-au-Prince sur la planification budgétaire (organisée par la MINUSTAH et le gouvernement haïtien), à l'attention de tous les maires du pays. Il avoue pourtant n'en avoir rien retenu. D'une part parce qu'il maîtrise mal la langue française et que le vocabulaire utilisé lui était inconnu (impossible pour lui de définir le terme « maîtrise d'ouvrage ») et, d'autre part, le nombre de participants était beaucoup trop important pour pouvoir oser poser des questions. Les formations peuvent aussi être sans intérêt pour ceux à qui elles sont destinées. Les maires malgaches envoient parfois des remplaçants qui se font passer pour le maire pour faire acte de présence à des formations obligatoires. Autre phénomène observé surtout en Haïti : certains ne viennent qu'à l'heure du déjeuner, financé aussi par les organisateurs. Le repas payé est une des principales sources de motivation de la présence aux formations et réunions en tous genres.<sup>101</sup>

Concernant les formations dispensées auprès des équipes régionales malgaches, même constat : les équipes reçoivent un panel de formation, mais n'en retirent aucun bénéfice. Les chefs de régions témoignent de l'absence de coordination entre les différents acteurs de l'aide internationale qui planifient les formations en fonction de leur projet respectif. Ils témoignent aussi de l'absence de concertation avec les bénéficiaires, engendrant une multiplication, voire des doublons dans les enseignements et une incohérence avec les besoins des régions (MDAT, 2013). Un rapport du ministère de la décentralisation conseille d'arrêter ce type d'appui institutionnel et de le mettre en cohérence avec les réalités locales : « *Il semble important de mettre un terme à la démultiplication de formations sur des thèmes identiques avec des informations discordantes. (...) Ces formations se révèlent inutiles, inefficaces et budgétivores* » (MDAT, Madagascar, 2013, p. 5), étant donné l'instabilité politique et la réalité de leurs moyens.

Ces problèmes de ressources créent un dysfonctionnement global dans les stratégies de développement et dans l'effectivité de la décentralisation. Les collectivités territoriales ne peuvent parvenir à une certaine autonomie et continuent de dépendre des financements extérieurs. Les responsables locaux se retrouvent en charge d'objectifs

---

<sup>101</sup> Munis de « boîte mangée », certains ne viennent qu'entre 12 et 14h, mangent et la remplissent à ras-bord pour rapporter de quoi manger à leur famille le soir.

qu'ils ne peuvent soutenir, les décrédibilisant encore un peu plus auprès d'une population déjà suspicieuse de ces nouveaux chefs locaux « modernes », et de leur capacités et compétences à les aider. On constate alors localement, en Haïti comme à Madagascar, une déficience flagrante des services de base et de proximité en raison de ces manques de moyens. L'État quant à lui, désengagé de ces prérogatives, ne peut donc plus intervenir. La dérive est que, d'autres acteurs locaux, nationaux ou internationaux, vont s'octroyer le rôle des collectivités faibles.

Planche photographique 2 - **État des infrastructures dans le département du Nord d'Haïti (2009)**



Mairie de Dondon (Haïti, 2009)



Mairie d'Acul du Nord (Haïti, 2009)



Rue principale de Dondon (Haïti, 2009)



Marché de Limbé (Haïti, 2009)

Planche photographique 3 - **État des infrastructures de l'Itasy, Madagascar (2011/2012)**



Ci-dessus: rue secondaire de Miarinarivo.

Ci-contre: place principale de la ville avec la mairie (bâtiment blanc) (Madagascar, 2012)



Bureau d'un fokontany à Miarinarivo (Madagascar, 2011)



## **2. Des dysfonctionnements sources de conflits d'acteurs institutionnels**

Les sources de conflits entre acteurs institutionnels sont multiples. Nous présentons dans cette sous partie, les impacts du dysfonctionnement du modèle sur les relations entre institutions. Nous illustrerons nos propos par des exemples concrets relevés sur nos terrains, qui seront illustrés, en fin de partie, par une représentation schématique des types de relations entre les acteurs concernés par le programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine (voir Schéma 3 - page 170).

### **2.1. Les sources de conflits : vides, flous législatifs et fiscalité**

L'autre point commun entre Haïti et Madagascar dans les dysfonctionnements de la décentralisation concerne les flous et les vides législatifs. Le corpus de lois, décrets, et Constitutions autour du thème de la décentralisation foisonnent dans les deux pays. De plus, les textes sont sans cesse remaniés étant donné les changements récurrents des gouvernements. Certaines lois sont parfois votées sans décrets d'application, d'autre non respectées comme on la vu précédemment. D'autres encore existent mais manquent de clarté ou ne sont pas complètes, principalement les lois concernant le fonctionnement et l'organisation des collectivités territoriales, ainsi que celles qui définissent le partage de compétences : entre différentes collectivités, entre collectivités et services techniques déconcentrés et entre collectivités et l'État. On peut trouver des chevauchements de compétences entre différentes institutions, ou un enchevêtrement de lois différentes (anciens textes non abrogés et les nouveaux non appliqués). Enfin, l'absence de mise en place des niveaux et organes de collectivités entraînent une redistribution aléatoire des compétences attribuées par les textes : certaines sont prises en charge par les mauvaises institutions. Ce marasme législatif, ajouté au fait que les représentants de collectivité ne soient pas élus mais nommés, engendre de nombreux conflits d'acteurs institutionnels relatifs à des enjeux de pouvoir, les acteurs concernés par la décentralisation ne sachant pas/plus ce qui est en vigueur et qui a autorité sur qui. Chacun interprète et s'approprie les lois et son propre rôle, sans qu'il y n'y ait

d'arbitre. Bien souvent les représentants de collectivités sont lésés dans ce dispositif flou, n'ayant que quelques textes non achevés pour faire valoir leurs droits et compétences. Il existe ainsi de nombreux conflits entre collectivités de différents échelons et entre collectivités et services déconcentrés. Malgré les efforts pour clarifier ses flous législatifs, les mêmes conflits d'intérêts sous-jacents demeurent. En Haïti, ces conflits empêchent la création d'assemblées municipales, de Conseils et d'Assemblées départementales et du Conseil Inter-Départemental (CID). Les maires haïtiens déclarent eux-mêmes ne pas être prêts à accueillir une assemblée municipale qui ne ferait qu'accentuer les conflits et bloqueraient la prise de décision, étant donné les querelles internes au conseil municipal<sup>102</sup>. Il en va de même au niveau des Conseils de Section Communale (Casec) et mairies, qui peuvent être en conflit à cause d'un flou sur le partage des compétences, notamment autour des questions de fiscalité (voir annexe 3). Sans parler des conflits entre maires et sénateurs/députés déjà évoqués. Un dimanche de 2010, nous assistions à un meeting populaire, organisé subrepticement par le sénateur du département Nord dans les locaux mêmes de la mairie du Cap-Haïtien. La tension était sensible et la réunion fut interrompue pour cause de manifestation de mécontentement, le sénateur devant fuir rapidement. Parfois plus grave, le conflit mairies/sénateurs se régla à l'arme à feu, comme se fut le cas à Dondon en 2009.

A Madagascar, ce problème de flous législatifs existe également et entraîne lui aussi des conflits d'acteurs, frein au fonctionnement de la décentralisation. Au-delà de la difficulté de savoir à quels textes s'en tenir, les textes relatifs au statut des collectivités territoriales sont ambigus. Il y a une absence de définition précise des répartitions de compétences et moyens entre l'État et celles-ci, entraînant l'impossibilité pour les collectivités d'établir des programmes annuels de travail. C'est le cas de la région dont les programmes d'aménagement et d'investissement sont toujours établis au niveau central.

De plus, le statut de la région est double à Madagascar à cause d'une incohérence des lois. Selon les textes elle est à la fois collectivité territoriale décentralisée et circonscription administrative. Autrement dit, elle est à la fois une entité décentralisée devant être autonome, et une entité déconcentrée sous tutelle de l'État central. Les chefs de régions étant nommés (2014), le statut de collectivité territoriale, son autonomie et le

---

<sup>102</sup> En Haïti les mairies sont dirigées par un maire principal et deux adjoints, souvent en conflit lié aux enjeux de pouvoir, car il n'y a pas de textes clairs sur le rôle de chacun.

principe de subsidiarité n'existent que sur le papier. En outre, comme le souligne un rapport de du Ministère de la Décentralisation, « *la réapparition des provinces dans la nouvelle Constitution risque d'engendrer un dilemme entre les deux niveaux de collectivités, car elles auront quasiment les mêmes compétences* » (MDAT, 2013, p.5). En 2014, tous les textes de décentralisation étaient en cours de refonte totale, en prévision de l'application de la nouvelle Constitution, autrement dit, aucun texte n'est actuellement fixé.

Enfin, on peut trouver des incohérences entre les textes de 2004 relatifs à la décentralisation, et les précédents, notamment sur le rôle du chef de l'exécutif local, le chef de district, et la double fonction de la région entraînant, des conflits entre ces deux entités<sup>103</sup>. La loi de 2011 (art 08 loi 2001-012) octroie le droit au chef de Région d'avoir recours à la gendarmerie, la police et l'armée et celui de contrôler les actes des autorités communales, des attributions revenant logiquement au chef de district. De plus, la loi 2011 place le chef de District sous l'autorité hiérarchique du chef de Région, ramenant à la question de savoir si la région est bien une collectivité territoriale décentralisée ou une autorité administrative.

« Le chef de Région se prend pour le chef des communes !(...) depuis la crise il n'y a pas d'organe délibérant, c'est donc lui qui gère et contrôle le budget. (...) Et il n'y a pas de contrôle des actes de la région, là-dessus, il y a un gros vide législatif !...j'avais de très bonnes relations avec l'ancien chef de Région... » (Un chef de district, 2012).

Le mauvais fonctionnement de la fiscalité est aussi un bon exemple de l'impact des vides législatif. Dans les deux pays, les collectivités locales se disputent la perception des taxes et impôts. En plus des conflits inter-collectivités et entre celles-ci et les services déconcentrés, il existe ainsi des conflits entre collectivités et l'État et au sein des collectivités elles-mêmes. Ces conflits sont accentués par le fait que dans la réalité « *personne ne veut partager l'argent, ni le pouvoir* » (enquête cadre malgache, 2012) et que les ressources soient rares.

Dans le cheminement complexe de la fiscalité à Madagascar, les communes se trouvent lésées car elles ne perçoivent jamais directement leurs recettes. Elles transitent par des

---

<sup>103</sup> Observés en Région Itasy, mais rapportés par des membres du ministère au sujet d'autres régions malgaches.

intermédiaires multiples, dont les communes sont dépendantes, notamment via les *fokontany* qui jouent un rôle de percepteur. Tout repose donc sur l'honnêteté de ces derniers. Mais le territoire est vaste. La région estime ne pas percevoir la totalité des recettes via les *fokontany*, créant un conflit d'acteurs entre eux qui se répercute sur les communes. Un maire explique qu'il a dû lui-même faire un contrôle des registres en comparant avec les recettes fiscales qu'il percevait. « *Les fokontany ont dû rembourser. Il faudrait faire un contrôle de leur registre toutes les semaines, mais on ne peut pas faire ça et eux ne respectent pas les lois* » (maire 2 enquêté, 2012). Dans ce cas, l'absence de déconcentration, de décentralisation, d'appui de contrôle de l'État, ainsi que les flous législatifs, engendrent des conflits mairie/*fokontany* problématiques sur long terme.

Certains maires se plaignent aussi de ne pas recevoir la totalité de l'argent en provenance de la région, attisant les tensions entre les deux institutions.

« On ne peut pas remplir nos responsabilités ! Il y a toujours un écart entre ce qui devrait nous revenir et ce qu'on nous donne! (...) Il y a la ristourne...mais là ça passe par la région d'abord qui doit nous en redistribuer une partie, mais là ça fait un an que je l'attends ! Je ne sais pas où c'est passé, ce qu'ils en ont fait ! » (Maire 2 enquêté, 2012).

Les différences de traitement entre communes rurales et urbaines engendrent des tensions entre les deux catégories. Elles n'ont en effet pas les mêmes modes de fonctionnement et de gestion dans les textes, les communes urbaines étant soumises à beaucoup plus de contrôle de la légalité de leurs actes. Un maire de commune urbaine défend l'idée d'une égalité des modes de gestion pour toutes les communes : « *Il y a beaucoup moins de corruption dans les communes urbaines, on doit tout justifier et il y a plus de contrôle...ce qui n'est pas le cas en domaine rural.* » (Maire 3, 2012). Ne disposant pas de caisse directe, leur gestionnaire est la trésorerie générale. Pour tout ce qui est paiement des taxes et amendes, la population d'une commune urbaine préférera alors aller payer son dû au bureau d'une commune rurale, simplement parce que l'existence d'une caisse permet d'accélérer les procédures. Miarinarivo est administrée par deux mairies : une urbaine et une rurale<sup>104</sup>. Pour les raisons évoquées plus haut, entre autres, les deux mairies, situées à 50 mètres l'une de l'autre, sont en relations conflictuelles.

---

<sup>104</sup> Pour les arrondissements situés en domaine rural, c'est-à-dire tous sauf le centre ville.



Un autre exemple de l'Itasy, concerne l'acquisition par un privé d'un pont à bascule, auparavant propriété de l'État, permettant la pesée du riz pour le paiement d'une taxe sur les produits entrant/sortant de la région. Les recettes sont censées aller à la région. Le nouveau propriétaire établit un accord déloyal avec la région en récupérant 40% de la somme, équivalant à des millions d'ariary : une source considérable de conflits entre la région et cette personnalité. Le propriétaire est un *businessman* et une grande richesse nationale. Il refuse toute négociation. La région a fait appel à l'État central pour régler le différend mais n'a reçu aucun soutien ni appui en son sens<sup>105</sup>.

Les ressources économiques étant rares, il est logique que les tensions se créent autour des rentes des collectivités. Celles-ci déposent des demandes d'arbitrage ou de refonte des textes auprès du gouvernement. En vain, puisque les ministères eux-mêmes se renvoient le problème, ne sachant pas à qui incombe cette responsabilité, envenimant les situations conflictuelles localement.

## 2.2. Une déconcentration inachevée

L'échec d'une décentralisation effective et l'inégalité du développement territorial sont aussi dus à une déconcentration inégale des services de l'administration centrale. Si la plupart des ministères sont représentés dans les chefs-lieux de départements/régions, on relève une rare déconcentration des services au niveau des communes de seconde zone. Elle y est limitée, en général, aux services des ministères des finances<sup>106</sup>, de la Justice, de l'État civil, de l'Agriculture et parfois de l'Education. Cependant, ces structures déconcentrées demeurent souvent des coquilles vides, subissant elles aussi l'absence de transfert de moyens matériels, humains et financiers. Les services deviennent parfois inopérants dans leur rôle d'appui aux collectivités territoriales et de relais entre celles-ci et l'État. En d'autres termes, l'articulation décentralisation/déconcentration prévue n'est pas établie. Le rôle des services déconcentrés est alors mal compris par les collectivités. Celles-ci peuvent traiter directement avec l'État central, lorsqu'ils y ont leurs entrées (clientélisme), entravant la bonne marche de la décentralisation.

---

<sup>105</sup> Le seul recours de la région est donc de faire appel aux partenaires étrangers. Lors d'une réunion avec la Région Aquitaine, le chef de Région Itasy sollicitera leur appui pour acheter un nouveau pont à bascule, afin qu'ils aient le leur. La région Aquitaine est donc identifiée pour régler un différend local.

<sup>106</sup> DGI en Haïti, Trésor public à Madagascar.

Les Bureaux Agricoles Communaux, en Haïti sont les représentations du Ministère de l'Agriculture au niveau communal. On y constate une présence du personnel aléatoire, une absence de matériel, un dénuement des bâtiments et aucun moyen de locomotion pour le personnel. Des réunions mensuelles et sectorielles doivent se tenir à la direction départementale, permettant de regrouper tous les services techniques déconcentrés locaux dans un souci de cohérence et planification de développement. Elles se résument actuellement à une liste de doléances, espérant que la direction puisse intervenir en leur faveur au niveau du ministère.

Les représentants des services déconcentrés s'en remettent toujours à leur ministère de tutelle. Certains services régionaux malgaches élaborent leur plan de travail annuel avec leur ministère respectif, sans aucune concertation avec les régions. De la même manière, la délégation départementale haïtienne, représentante du Ministère de l'Intérieur, peine à rassembler tous les services déconcentrés du département, chacun restant dans son carcan et sous l'autorité de son Ministère sectoriel, créant des tensions relationnelles localement.

De plus, les conflits intra-ministériels de niveau national, se répercutent, à l'échelle locale et attisent des tensions entre les services déconcentrés d'un même territoire. Le contexte de recomposition du gouvernement de transition malgache, suite à l'imposition de la feuille de route pour la sortie de crise de 2011 est un bon exemple. La division des ministères a entraîné la démultiplication des services techniques déconcentrés au niveau local, mais aussi la nécessité d'en créer de nouveaux. Chaque ministre étant d'un parti différent, le gouvernement de l'époque ne se coordonnait plus, le problème de la nouvelle répartition des budgets à allouer à chacun stimulant les conflits. Si le nombre de ministères augmente, les budgets eux, restaient les mêmes. Ces conflits se répercutent sur les services régionaux et locaux. Ainsi le ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, fut scindé en trois : un Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MADR), un ministère de l'Elevage et un ministère de la Pêche, le premier gardant la majorité des financements et projets en cours<sup>107</sup>. La direction régionale de l'Agriculture de l'Itasy, basée à Miarinarivo, garda ainsi une bonne partie de son équipe et de ses moyens. De leurs côtés, les directeurs régionaux de la pêche, et celui de l'élevage, nouvellement créés et installés dans d'autres locaux, attendaient les

---

<sup>107</sup> Notamment un projet massif financé par la Banque mondiale.

directives de leur nouveau ministère de rattachement en termes d'organisation, de fonctionnement et d'objectifs à viser<sup>108</sup>. (voir Planche photographique 4 - page 167)

**Planche photographique 4 - Inégalités des services déconcentrés : exemple des directions régionales du développement rural et de la pêche en Itasy (Miarinarivo, 2013)**



La Direction Régionale du Développement Rural de l'Itasy (liée au Ministère de l'Agriculture)  
(Miarinarivo, Madagascar, 2013)



La Direction Régionale de la Pêche de l'Itasy (liée au Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche)  
(Miarinarivo, Madagascar, 2013)

Il en va de même concernant le Ministère de l'Aménagement des Territoires et de la Décentralisation (MATD) qui fût scindé en deux ministères : un Aménagement et un Décentralisation, en 2012. La feuille de route (Voir Chapitre2\_1.1. page 141) entraîne aussi la mise sur pied de la Primature, nouvelle organisation du gouvernement de transition. Elle est composée de deux Vices Primatures : une en charge de l'Economie et l'autre en charge du Développement et de l'Aménagement des Territoires (VPDAT). La VPDAT englobe plusieurs ministères, dont celui de la décentralisation. Ces deux ministères en arrivent à ne plus se coordonner, du fait des écarts politiques et/ou ethniques<sup>109</sup>. De lourds différents pèsent entre les deux ministres sur la répartition des budgets, l'ancien ministre de l'Aménagement et Décentralisation, passé à la tête de la Vice-Primature, ayant pris soin d'élaborer les budgets prévisionnels pour 2012, principalement sur des projets d'aménagement. En résulte un ministère de la décentralisation naissant, avec une nouvelle équipe, où tous les programmes sont à écrire, tous les services techniques déconcentrés à créer, et qui ne dispose que de très

<sup>108</sup> On notera le désinvestissement du directeur régional de la pêche, qui à peine nommé, s'exile en Belgique pour une formation de un an.

<sup>109</sup> Le premier pro Rajoelina et de famille *merina*, la seconde côtière, pro Ravalomanana, le président destitué.

peu de fonds. Ce fait constitue un frein majeur à la mise en place du modèle, aggravant les sources de conflits et décrédibilisant le rôle du ministère de la Décentralisation. En 2012, ce dernier n'avait aucune relation avec la Vice-Primature. De plus, les nouveaux textes de loi indiquaient les vocations et compétences de la Vice-Primature qui chevauchaient celles du Ministère de la Décentralisation. Il n'y en avait d'ailleurs aucune trace sur les axes stratégiques de celui-ci. La décentralisation se fondait alors dans les programmes de la Vice Primature.

Le chef de Région Itasy ayant été nommé par le gouvernement de transition, avait beaucoup d'affinité avec la VPDAT de mouvance Rajoelina<sup>110</sup> et restait très éloigné du Ministère de la Décentralisation. Les remaniements ministériels ont donc un impact dans les enjeux locaux et sur le dysfonctionnement de la décentralisation. Le chef de Région n'avait reçu aucune directive de la part du nouveau ministère de la Décentralisation, trois mois après la formation de celui-ci. De plus, la ministre de la décentralisation orientait le peu dont elle disposait sur sa région d'origine (côtière), limitant les budgets de la Région Itasy. En 2012, le chef de Région afficha officiellement son soutien au Vice Premier Ministre de l'Aménagement qui se portait candidat aux présidentielles au sein d'un parti concurrent de celui de Rajoelina (même mouvance pourtant). Aussi, les relations du chef de Région avec Rajoelina sont devenues beaucoup plus tendues par la suite.

De plus, la double casquette des régions malgaches (à la fois collectivité territoriale décentralisée et circonscription administrative), engendre des relations complexes et conflictuelles avec les services techniques déconcentrés et avec les chefs de districts. Tout comme c'est le cas avec les délégations en Haïti, des conflits d'autorité entre différentes institutions entravent tout travail de concertation. Du point de vue des acteurs internationaux de l'appui institutionnel, il est difficile de comprendre qui a autorité sur qui et ce malgré les textes. Le chef de la Région Itasy de 2011 à 2013, nommé par Rajoelina, fut assez mal accueilli par les représentants des autres institutions. La Région Itasy est caractérisée par une mouvance politique pro-Ravalomanana (ancien Président renversé par Rajoelina). Le chef de district, toujours en place malgré le gouvernement de transition, organisait des réunions de concertation des chefs *fokontany*, maires et des

---

<sup>110</sup> Aussi, lors de l'inauguration du bâtiment de région Itasy en 2012, financé par l'ancien ministre de l'Aménagement et Décentralisation, le représentant de la Vice-Primature était présent mais pas la Ministre de la Décentralisation.

services déconcentrés où le chef de Région n'était pas convié. Pourtant, selon le cadre légal, c'est bien le rôle de la région. L'ensemble des informations ascendantes et descendantes entre les services déconcentrés et les ministères sectoriels ne transite pas par la région, la coordination est impossible<sup>111</sup>.

En Itasy, un bâtiment de région flambant neuf fut construit à Miarinarivo, à 50 mètres du bâtiment du chef de district (représentant Ministère de l'Intérieur). Entre les deux se trouve un bâtiment prévu pour la concertation et coordination de tous les acteurs du territoire régional...un bâtiment désert (voir Planche photographique 5 - page 169).

Planche photographique 5 - **Institutions régionales de l'Itasy en désaccord : la région et le district (Miarinarivo, 2012)**



À l'extrême gauche, le bâtiment de Région Itasy. À droite, le bâtiment du District. Entre les deux, le bâtiment pour leur concertation, fermé (Miarinarivo, Madagascar, 2012)

D'après les comptes rendus de missions du ministère de la décentralisation concernant d'autres régions malgaches, on retrouve les mêmes problèmes relationnels entre districts et régions et des relations complexes entre services techniques et collectivités territoriales décentralisées. Le rapport concernant une région côtière témoigne d'un lien de complicité entre les maires et le chef de district dont les registres de contrôle des actions des collectivités territoriales sont vierges. De plus, des actes administratifs communaux qui doivent être adressés au chef de District et à la région ne sont pas respectés.

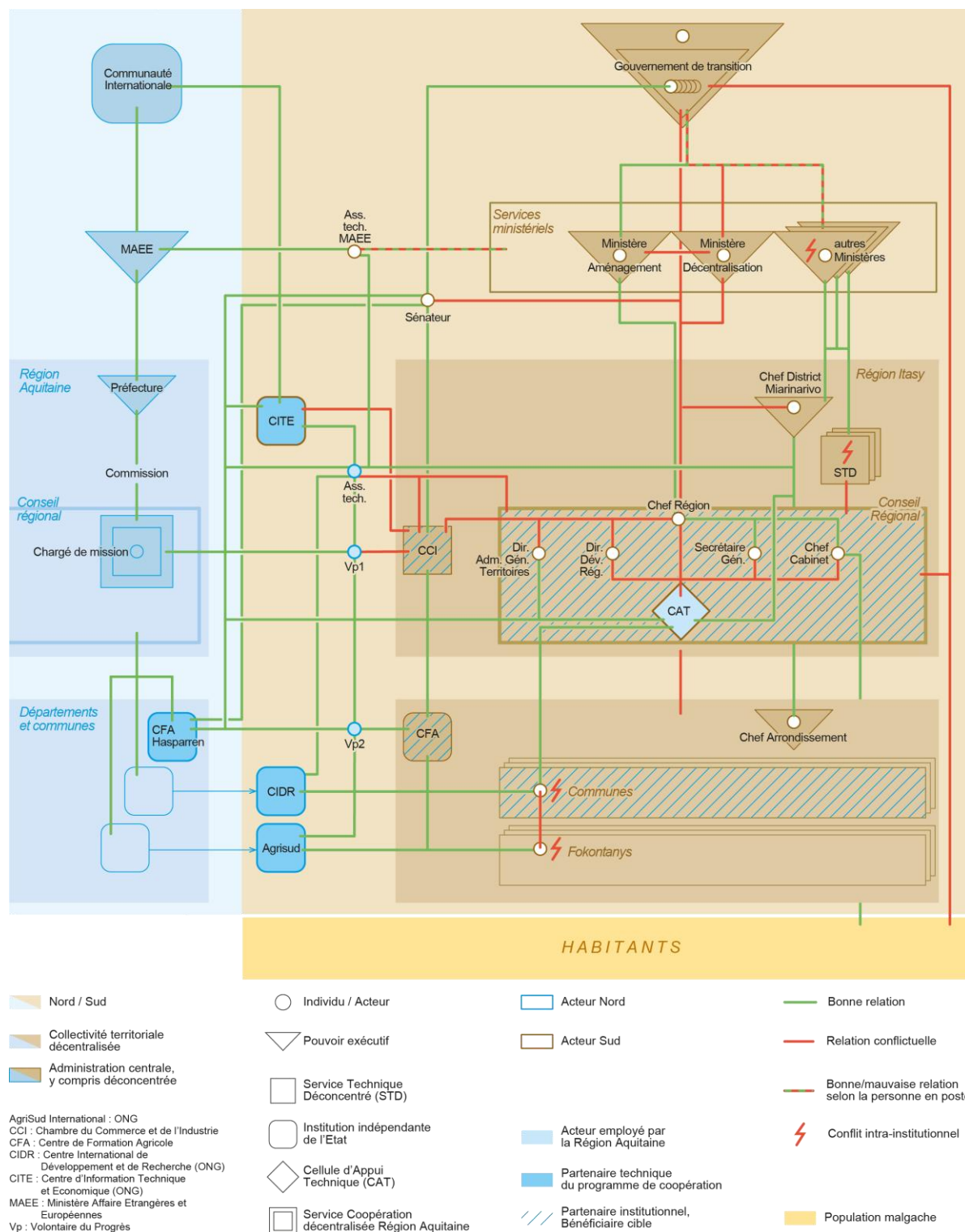
Ces relations complexes s'accroissent à Madagascar et en Haïti depuis l'absence de d'élections municipales et législatives. D'une part, les collectivités sont encore plus sous la tutelle de l'État, les représentants étant nommés. D'autre part, la plupart de ces Présidents de Délégation Spéciale (PDS) se substituent au conseil municipal et régional

---

<sup>111</sup> Chaque service déconcentré doit avoir un plan de travail annuel en cohérence avec le plan de développement régional...dans les faits, ni ces services, ni la région ne disposent de tels outils de planification.

et imposent leurs décisions localement, s'opposant à l'autorité et aux conseils des services techniques déconcentrés, rattachés eux-mêmes à leur propre ministère.

Schéma 3 - Les types de relations entre acteurs institutionnels du programme de coopération décentralisée Aquitaine/Itasy



Ci-dessus, le schéma récapitulant les types de liens entre acteurs institutionnels du programme de coopération décentralisée de la Région Aquitaine. Il s'agit des relations qu'un développeur peut observer: en rouge les liens conflictuels, en vert les liens « amicaux », en pointillés rouge et vert, il s'agit des types de relations dépendantes de celles de l'échelon supérieur (les conflits intra ministériels se répercutant au niveau des services déconcentrés par exemple). (Pour une analyse détaillée des relations, se reporter à l'annexe 3). Remarquons que les conflits nationaux se décentralisent au niveau de la Région. Au-delà des relations conflictuelles avec le ministère décentralisation, le chef de région Itasy, représentant de Rajoelina dans une région pro-Ravalomanana, est en conflit avec bons nombres d'acteurs institutionnels de la région: chef de district, STD, CCI, maires, fokontany. Il dispose de bonnes relations avec les membres de la région qu'il a choisi (Secrétaire générale et chef de cabinet). Il y a donc des conflits entre le niveau national et régional, mais aussi au sein de la région.

#### Encadré 4 - **Echo des jeux en Haïti**

Cette situation fait écho à celle du délégué du département du Nord pour lequel nous travaillions en Haïti en 2010. Il avait été nommé mais pourtant entretenait de mauvaises relations avec le gouvernement central. En situation de crise post-séisme, il profite de l'absence de contrôle pour asseoir son pouvoir et sa légitimité, et remplir ses objectifs personnels. Sur le département, il est en conflit avec la plupart des représentants institutionnels : les maires, les services techniques déconcentrés, les sections communales. La plupart d'entre eux boycottent les réunions : les maires ne viennent jamais et s'organisent de leur côté ; la moitié des directeurs départementaux collaborent et quelques représentants de sections communales se liguent avec lui afin de devenir un contre-pouvoir à la réelle association de sections communales du département. Cette similitude montre bien qu'il s'agit plus de conflit de personnalités et que de conflits entre institutions.

Nous avons aussi fait apparaître les conflits entre autres niveaux de collectivités, entre maires et fokontany ou maires et région, et entre collectivités de même échelon. Dans ce contexte, le rôle de la coopération Aquitaine et de ses employés, censés coordonner tous ces acteurs, est délicat. La présence de la Cellule d'Appui Technique (CAT) semble indispensable à la Région Aquitaine pour pouvoir avoir un partenaire « amical » interne à la Région Itasy. Les membres de la CAT ayant été choisi par la Région Aquitaine et non par le chef de région Itasy, les relations entre eux sont délicates, la CAT n'étant pas utilisée dans sa fonction (Voir Encadré 5 - page 172). La relation entre la CCI et le volontaire aquitain est aussi très conflictuelle.



Encadré 5 - Extraits entretiens employés de la Région Itasy (2012)

-Employé 1 : «...on a dressé un Plan de Travail Annuel l'an dernier...mais la région ne l'a jamais validé (...), j'y ai passé des heures ! (...) Tout est à faire ici...et il n'y a aucune stratégie ! moi j'essaie de suivre malgré tout ce PTA, mais ça pose problème au DDR... »

-A. (Moi) : « (...) mais que se passe t-il avec le DDR ? Pourquoi est-ce si compliqué ? »

-Employé 1 : « (...)je suis frustré dans mon travail. Il me donne toujours des urgences de secrétariat à traiter. Il y a des tensions entre lui et moi aujourd'hui...j'ai l'impression qu'il veut m'isoler...(...) En tout cas il n'est pas à sa place ! Parfois c'est moi qui rectifie son travail... Mais tout le staff de la région c'est le même problème : les directeurs ne sont pas à la page, (...) ».

-A. : « Et le DDR est ton seul interlocuteur ? Tu ne peux pas en parler au chef de Région ? »

-Employé 1 : « Non, je n'ai pas trop de contact avec le chef Région...en même temps lui il est colérique, j'aimerais pas l'avoir en face de moi...mais il est de la même famille que le DDR, c'est lui qui l'a nommé...Donc je passe toujours par lui, c'est un problème...En plus je sais qu'il rapporte n'importe quoi au chef de Région...il déforme tout de notre travail (...) ...moi j'ose rien lui dire au chef Région... (...)...il est assez directif...il décide tout, sans prendre les avis... C'est dur d'aller à l'encontre de cela.. et je suis pas le seul à le craindre. Il fait même à la place des autres parfois... mais personne ne dit rien. »

-A. : « Mais il vous implique vous, non ? »

-Employé 1 : « Pas toujours...parfois il lance des projets pour la construction d'infrastructures mais on est même pas au courant ! Il fait ça avec le DDR et ils nous préviennent pas, ni nous, ni la commune concernée d'ailleurs ! (...) Ils décident tout...le chef Région se mêle même des affaires des communes. (...) Nos propositions de développement intégrés régionaux sont souvent refoulées...ça ne collent pas toujours avec leurs objectifs...sauf que nous on a pas d'intérêts, on est des cadres techniciens, pas des politiciens. (...) Tu sais il nous a demandé de mettre plus haut la photo de Rajoelina dans notre bureau, (...) c'est ça le problème aussi, on a le droit de rien dire sur ce gouvernement...

- A- : « Et vous pensez que du coup ça a un impact sur le développement ou les relations avec les communes ? »

- Employé 2 : « Mais bien sur ! Ca touche tout : les services déconcentrés, les maires, et pour tout projet-programme ! C'est le problème : il y a imposition d'un parti politique ! Il n'y a plus de liberté de penser ! Enfin on peut, mais on se fait vite des ennemis ! (...) »



Les conflits d'acteurs institutionnels freinent la dynamique du Conseil Régional Aquitaine : les partenaires locaux, ne travaillent pas en cohérence, étant donné l'absence d'effectivité de la décentralisation telle que décrite dans ce chapitre.

Plus largement, relevons que le dispositif d'aide externe (tout ce qui figure en bleu sur le schéma) vient contrebalancer les conflits d'acteurs malgaches. Les partenaires techniques (CITE, CIDR, AgriSud) ainsi que les volontaires et assistants viennent consolider le modèle de décentralisation en articulant les échelons et les acteurs, signifiant qu'ils sont aussi indispensables au maintien du modèle sur la région.

### **3. Le problème de l'ancrage territorial du modèle à Madagascar : quel territoire politique de référence ?**

La décentralisation produit de nouveaux territoires et donc de nouveaux pouvoirs. Les bases du découpage territorial actuel d'Haïti ou de Madagascar issues de la période coloniale ont été pensées dans une logique de développement économique et d'optimisation de contrôle du territoire par un État fort étranger. Ces découpages, sans cesse discutés et remaniés, rarement appropriés par les populations locales, constituent un des problèmes majeurs de l'effectivité de la décentralisation et sont source de tensions. Comment faire émerger une identité territoriale afin de fonder la décentralisation ? Comment susciter le sentiment d'appartenance à un territoire ? Poser la question du territoire de référence pour la décentralisation impose de rappeler les fondements de l'organisation sociale et de s'intéresser aux processus d'évolution des découpages territoriaux.

L'histoire de Madagascar rend compte d'une alternance de périodes de liens, tantôt étroits, tantôt coupés, avec la France, qui met en exergue l'influence de l'occident dans la culture malgache et le transfert de modèle de développement dans un pays du Sud (voir Frise chronologique 1 - page 103). Nous présentons une chronologie de l'histoire du découpage territorial malgache, comme illustration de la difficulté d'adapter une organisation territoriale française à la Grande île et des enjeux qu'elle cristallise.

### 3.1. Systèmes de pouvoir et territoires dans la société malgache : fondements

La société malgache est une société statutaire, structurée sur des bases sociales inégalitaires, organisée autour de la royauté. Les groupes statutaires inégalitaires sont censés avoir disparu et même si « *esclavage et royauté ont été abolis à la fin du 19<sup>e</sup>* » et que « *l'administration coloniale a imposé d'autres modes de gouvernement et l'égalité entre citoyens a toujours été prônée, depuis l'indépendance en 1960* » (Rakoto Ramiaranstsoa, 2002, p. 44), dans les faits, la société est toujours divisée en trois grands groupes : les *Andriana*, descendants de la lignée royale, autrement dit les « nobles », les *Hova*, *hommes libres*, considérés comme roturiers, les *Andevo*, descendants d'esclaves.

L'organisation sociale et territoriale est à la base régie par le *hasina* « *peut être assimilé à une énergie, (...), qui circule entre lieux et hommes, comme entre les hommes eux-mêmes (...)* » (Raison, 1998, p. 709) ou entre eux et la nature. Le *hasina* est ainsi garant de la fertilité des terres ou de pouvoir pour un homme<sup>112</sup>.

« organiser la circulation du *hasina*, c'est fonder le pouvoir. L'unification de l'Imerina s'est donc accompagnée d'une restructuration de l'espace du *hasina* en un système hiérarchisé construit autour de la personne royale. (...) » (Raison, 1998, p.711).

Il existe donc une dimension sacrée du territoire, au sein duquel, le *fanjakana* représente aujourd'hui encore le pouvoir ou toute autre autorité gouvernant le peuple, du national au local. « *Fondé sur l'idéologie religieuse d'une souveraineté descendante d'origine divine* » (Razafindarakoto, Roubaud, Waschberger, 2012), il crée implicitement une corrélation chef/dieu dans les esprits. Ainsi, les descendants de lignées royales, les *Andriana*, furent rattachés aux territoires sacrés et devinrent les principaux propriétaires fonciers, tandis que l'on attribua à chaque groupe et sous groupe un territoire « *en fonction de la nature et de l'ancienneté de l'alliance entre le souverain et le foko (groupe), donc de sa proximité au hasina royal* » (Raison, 1998, p.712). Le groupe statutaire définit donc une identité sociale mais aussi territoriale. La place de chacun est reliée à ses ancêtres et le nom de famille fait référence à l'origine sociale mais aussi géographique, conférant une identité territoriale.

---

<sup>112</sup> Ainsi de nombreux sites (notamment un réseau de collines sacrées) ont été désignés par les rois, comme sacrés car source de *hasina*. Les tombeaux familiaux constituent également un foyer de *hasina*.

Les *Andriana*, sont toujours aujourd'hui un groupe dominant, divisé lui-même en sous-groupes qui se distinguent en fonction de la proximité –via les ancêtres- au roi. L'identité et le rang social se construisent d'après la localité et le rôle dans la société. Le lieu des ancêtres définit la place dans la société statutaire et informe sur le rôle (et réciproquement).<sup>113</sup> Les *Hova* sont organisés aussi en différents sous-groupes, qui se distinguent quant à eux par leur localité (organisés en clans autour des *fokolona*) et donc leur territorialité (un nom = un territoire). Ce sont donc des groupes territoriaux. On se revendique *Tsimahafotsy*, *Hova* du Nord par exemple. Il peut y avoir des conflits de pouvoirs latents entre *Hova/Andriana*. Mais il y a eu aussi dans le passé des alliances entre eux. Les *Hova* ont eu parfois toute leur place à la cour et dans la gestion du territoire. Notamment le premier ministre et époux de la reine Ravalona II (qui régna de 1868 à 1883) était un *Hova* (Planche photographique 6 - page 176).

---

<sup>113</sup> Les plus éloignés de la lignée royale sont les Andriandranando et/ou Andriateloray (petits nobles). Les Zazamarolahy assuraient la gestion de la cour ; les Andriamasinavalona, originaires de l'Ouest d'Antananarivo, étaient les grands commis du roi ou des fonctionnaires; les Andriantompokoindrinda (« celle qui donne la lignée royale »), originaires de l'Est de la capitale, assuraient la lignée selon la femme prise pour épouse par le roi.

Planche photographique 6 - : **Le Rova et le palais du Premier Ministre, ancien lieux de pouvoir à Antananarivo (2013)**



Ci-dessus: Ancien palais du Premier Ministre (Antananarivo, Madagascar, 2013)

Ci-contre: Le palais et le Rova surplombant la capitale (Madagascar, 2013)



Le Rova, palais de la reine de la dernière monarchie merina (Antananarivo, Madagascar, 2013)



Les *Andevo*, enfin, correspondent au groupe « esclaves », remplacé souvent par les termes « *Manga* » ou « *Mainty* » qui signifient « noirs ». Etre *Andevo* peut être un obstacle à l'ascension sociale mais constitue aussi une identité forte. Les *Andevo* sont aussi divisés en sous-groupes<sup>114</sup>, mais leur hiérarchisation interne est directement liée à celle de leur « maître », autrement dit à la famille pour qui les ancêtres étaient esclaves/serviteurs. Les *Andevo* ne sont pas ainsi pas territorialisés et mais leur identité et position sociale est directement liées aux territoires du maître.

Malgré cette hiérarchisation des groupes statutaires, le système social n'est pas figé : il est possible de « monter et descendre » d'un groupe statutaire à l'autre et d'un sous-groupe à un autre par le mariage. De plus des alliances entre sous-groupes dominants des groupes statutaires peuvent se construire suivant une stratégie de contrôle territorial. Par exemple les dominants *hova* avec dominants *andevo*.

---

<sup>114</sup> Comme les Tsimandoa ou les Manisotra.

Cette organisation sociale fonde un sentiment identitaire d'appartenance à une famille, un groupe lignager, ou à un territoire d'origine (en liens avec les anciens Royaumes) ou encore à un espace géographique (des Hauts-Plateaux ou des Côtes), qui ne correspond pas toujours aux limites territoriales officielles. Dans ce système, la terre possède alors une dimension quasi sacrée. L'Homme se définit non pas par son lieu d'habitation mais par la terre de ses ancêtres, lieu du tombeau familial, là où l'individu sera lui aussi enterré (Raison, 1998).

Enfin, dans cette organisation sociale, chacun aurait « sa place » et son rôle à jouer, afin de former un « tout ». Le *fiahavanana* serait l'ensemble des comportements à mener permettant le maintien de cet équilibre harmonieux de l'Univers ou encore le « *lien social entre les gens les poussant à rechercher l'harmonie au sein du groupe* » (Buvat, 2003, p.31). Le principe est inscrit dans le préambule de la Constitution, participant à la construction d'une identité nationale. Aussi, les Malgaches cherchent-ils en permanence à occuper leur place dans la communauté. Ils ont besoin d'appartenir à un groupe statutaire, et/ou un territoire, donc d'occuper « *un cadre qu'il soit social, géographique ou temporel (...). Ils ont alors un désir profond de sauvegarder la nécessaire harmonie des relations sociales* » (Ottino, 1998).

Concernant Haïti, il existe un sentiment identitaire d'appartenance à une « classe sociale », mais aussi à des territoires qui ne correspondent pas forcément aux territoires administratifs. On y distingue globalement la population du Nord, du Sud, de Port-au-Prince (Ouest), et celles des montagnes rurales, « *le pays en dehors* », comme le nomme G.Barthélémy<sup>115</sup> (liés aussi aux anciens Royaumes). Cependant, actuellement la population connaît une crise identitaire liée à l'importance des migrations internes et externes : vers la République Dominicaine, pour une classe sociale populaire qui cherche un emploi (sous payé), ou vers les États-Unis et Canada pour les plus aisés.

### **3.2. Des découpages à géométrie variable depuis le XVIIIème siècle.**

#### **3.2.1. L'organisation territoriale de l'Imerina durant la période pré-coloniale**

Au 18<sup>ème</sup>, l'organisation territoriale du Royaume de l'Imerina, construit autour des merina des Hauts-Plateaux, s'appuie sur les *fokolona*, le plus petit échelon territorial. À l'origine, les *fokolona* sont les villages lignagers, regroupant parfois plusieurs familles appartenant au même lignage c'est-à-dire ayant un « *Razambe* », soit un grand ancêtre commun. Les villages lignagers bien territorialisés, confèrent une dimension symbolique et culturelle forte au territoire. Des villages peuvent se regrouper et former un Royaume. Entre le 16<sup>ème</sup> et le 18<sup>ème</sup>, les royaumes du pays se fédérèrent. Si un sentiment d'appartenance à un territoire de plus en plus vaste émerge, les Malgaches demeurent attachés à leur village.

Pour gérer le royaume, le roi Andrianampoinimerina plaça stratégiquement des sujets « sûrs » (les *vadintany ambany*) sur les *fokolona* du territoire afin de faire respecter ses ordres (*didy*) au niveau local mais aussi d'obtenir des informations. Ces personnalités nommées vont ressembler fortement aux *raiamandreny* (« père avec la mère »), qui sont à la base sages, notables et chefs de communautés, élus et respectés par la population. Les « *raiamandreny* administratif », nommé par le roi vont s'approprier le rôle et les compétences du *fokolona* dans la gestion des affaires locales. Il existe donc dès cette époque, une superposition du traditionnel et du politique.

---

<sup>115</sup> Barthélémy, *L'univers rural haïtien, le pays en dehors*, Paris, L'Harmattan, 1990, 192p.

Plus tard, Radama 1<sup>er</sup> (règne de 1787 à 1810), tente de créer le Royaume de Madagascar, organisation territoriale considérée comme base de l'État moderne. Fasciné par l'Occident, il ouvre les portes de l'Imerina aux occidentaux qui jettent les premières bases de ce qui deviendra une entreprise coloniale. À l'époque, trois échelles de types de sentiments d'appartenance à un territoire coexistent selon les personnes : ceux se référant à un territoire lignager (terre des ancêtres), ceux se définissant comme originaire d'un royaume (un État dans l'État) et ceux ayant le sentiment d'habiter le royaume de Madagascar (Buvat, 2003). Selon T. Rakotondrabe, « *la monarchie merina n'était pas un État Nation. C'était plutôt un véritable État très centralisé, mais Radama 1er n'a jamais développé d'idéologie nationale acceptable pour les différentes populations* » (Rakotondrabe, 1993, p.361).

Le nombre de *fokolona* se multiplie dans les années 1880, mais seront bientôt remplacés par des *fokolona* « institutionnalisés »<sup>116</sup> qui n'ont plus de lien avec le lignage constituant un simple découpage administratif.

A la mort de Radama, sa femme Ravalona, hostile à la présence étrangère, prend le pouvoir et instaure une politique fondée sur les traditions, engendrant des répressions contre les chrétiens et des conflits interethniques<sup>117</sup>. Puis sous le règne de Rainilaiarivony, le pays s'ouvre à nouveau à la culture occidentale et aux relations étrangères. S'en suit une période d'influence des missions sur le développement du pays : enseignements, formation, construction de dispensaires et fondement de communautés religieuses. En 1895, des mouvements de résistance à l'influence de la culture occidentale redeviennent très actifs. La France instaure un régime de protectorat pour protéger ses intérêts et Madagascar devient une colonie française. Le général Gallieni mâtéra les résistances locales et instaurera une administration territoriale française (fonctionnaires formés, systèmes d'impôts, éducation, santé et développement de culture d'exportation) et un aménagement du territoire (infrastructures routières, ferroviaires pour exploitation minière).

---

<sup>116</sup> Qui deviendront *fokontany*, territoire du *fokolona* dans les années 1940, voir chapitre 2\_3.2.2. page 181)

<sup>117</sup> Avec des groupes catholiques alliés des français, ou des protestants alliés des britanniques.

### 3.2.2. La période coloniale

Lors de la colonisation, les français vont s'appuyer sur l'ambivalence du *fokolona* et *raiamandreny* administratif et sur les bases d'organisations administratives du royaume malgache, tout en instituant une organisation territoriale basée sur le modèle français. Dès lors, les membres de lignées royales (Andriana) des Hauts-Plateaux, les plus éduquées, seront formés et placés par le colonisateur comme premiers administrateurs locaux, renforçant ainsi leur hégémonie.

« (...) l'administration hautement centralisée et le secteur de l'éducation dans la capitale continuèrent de renforcer la prééminence régionale des Hautes-Terres. En fait l'avantage structurel de Antananarivo était déjà alors évident, et il surpassait (...) l'effet des investissements dans les régions côtières » (Jütersonke, Kartas 2010, p.27).

Dès 1902, de nouveaux chefs officiels de « *fokolona* administratifs », désormais échelon de base d'un État centralisé, viennent remplacer les chefs informels ou traditionnels. Le vocabulaire utilisé, volontairement identique entre « *fokolona* » et « *fokolona* administratif », vise à semer le trouble chez les populations locales par une « *apparente continuité dans la répartition des domaines de compétences entre pouvoir local et pouvoir central* » (Galibert, 2011, p.251<sup>118</sup>) afin de mieux ancrer le modèle colonial français.

Entre 1896 et 1905, Gallieni teste une succession de découpages administratifs avant de mettre en place un découpage s'appuyant sur des territoires ethniques...qu'il invente alors. La corrélation ethnique/territoire date de cette période. « *La politique de race de Gallieni à contribuer à fixer spatialement les groupes ethniques selon la visions des colons* » (Rakotondrabe, 1993, p.18). Ce découpage sera la base de l'émergence de l'idée d'un conflit « *Merina/Côtiens* » à Madagascar, plus imaginaire que réel, mais qui sera entretenu jusqu'à aujourd'hui. C'est ce que conclut le rapport PCIA :

« Ces classifications sont ni naturelles, ni profondément enracinées dans la conscience culturelle et historique des Malgaches. Comme nous le verrons, la division Merina/Côtiens joue un rôle significatif dans la politique malgache, mais elle ne correspond pas à la matrice des lignes de fracture ethnique » (Jütersonke, Kartas 2010, p.17).

---

<sup>118</sup> GALIBERT Didier, Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat post-colonial, légitimité et territoires (1956-2002), Paris, Karthala, collection Homme et Société », 2011, 591 p.



En 1910, districts et provinces sont institués. Les nouveaux territoires et leurs limites imposées par les colonisateurs ne correspondent en rien aux territoires des populations, qui ne se les approprient pas. Un décalage qui ne cessera de s'amplifier par la suite. Des conflits locaux apparaissent entre la population et l'administration coloniale. La tutelle française commence à être dénoncée par des intellectuels qui se fédèrent en groupement de résistance contre l'occupation française. Entre 1926 et 1932, le cadre administratif change quatre fois, correspondant à une période de tâtonnement de l'administration et de mécontentement des chefs d'État qui se succèdent. Globalement, jusqu'en 1936, tout est à la recentralisation (Galibert, 2011<sup>119</sup>). En 1938, le rôle de la région est cependant appuyé (transfert de budget).

Entre 1944 et 1946, Madagascar devient Territoire d'Outre Mer. Un nouveau découpage avec des modalités de gouvernance territoriale différente est instaurée. L'autonomie est même accordée à certaines circonscriptions comme Tamatave (côte Est). Le *fokolona* devient *fokontany*, « circonscription administrative » puis « collectivité ». Si la dénomination change il n'y a à l'époque, toujours pas de personnalité morale et le *fokontany* reste sous autorité du Chef de district.<sup>120</sup> En parallèle, la résistance s'organise et le Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache (MDRM) revendique l'indépendance. En Mars 1947 a lieu une violente insurrection qui sera réprimée par l'administration coloniale et fera des dizaines de milliers de morts.<sup>121</sup>

En 1950, le maillage administratif est à nouveau remanié et les rôles de chacun des fonctionnaires sont précisés. D. Galibert souligne qu'il s'agit surtout d'un élargissement « *de la pyramide de l'administration territoriale* » et d'une augmentation du clientélisme, (Galibert, 2011, p.252<sup>122</sup>). En effet, les représentants des collectivités sont toujours élus par un conseil de notables locaux<sup>123</sup>. En 1955, les communes rurales sont créées ainsi que le titre de « maire ». Si le conseil municipal est élu, le maire reste lui un

---

<sup>119</sup> GALIBERT Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat post-colonial, légitimité et territoires* (1956-2002), Paris, Karthala, collection Homme et Société », 2011, 591 p.

<sup>120</sup> Notons qu'aujourd'hui même si le *fokontany* est doté d'une personnalité morale, le chef *fokontany* est toujours sous autorité du chef de District puisque c'est lui qui choisit le chef, sur présentation d'une liste de 5 élus par la population.

<sup>121</sup> Les circonstances, les commanditaires et le rôle de la France dans cette insurrection restent aujourd'hui encore très obscurs et les historiens débattent encore sur le nombre réel de morts, oscillant entre 11 000 et 100 000.

<sup>122</sup> GALIBERT Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat post-colonial, légitimité et territoires* (1956-2002), Paris, Karthala, collection Homme et Société », 2011, 591 p.

<sup>123</sup> Aujourd'hui les notables siègent toujours dans les conseils municipaux.

administrateur nommé, à la fois représentant de collectivité et chef de district. En 1956 une loi cadre accorde plus d'autonomie aux provinces (Diégo, Majenga), qui se dotent de conseils et d'assemblées. En 1959, on assiste à un recentrage politique sur la commune. Le *fokolona* est remplacé par le canton. Cette alternance de concentration d'efforts tantôt sur la province, tantôt sur les communes ou le *fokolona*, durant des décennies et jusqu'à aujourd'hui, témoigne d'une instabilité de choix politique quant aux enjeux d'organisation et de contrôle territorial.

Dans le même temps, des migrations internes fortes, entraînent un brassage ethnique important, créant de nouvelles relations interethniques et décrédibilisant la cartographie ethnique des colons.<sup>124</sup> L'objectif d'évincer la personnalité morale du *fokolona* au profit des communes n'a pas suscité de sentiment d'appartenance à cette entité territoriale par des populations toujours très attachées au *fokolona*. Les Malgaches ne peuvent que constater une recentralisation du pouvoir.

### 3.2.3. De l'indépendance à nos jours

Depuis l'indépendance, le pays, peine à trouver les bons échelons de gouvernance. Le découpage alterne entre création de provinces, de départements, de régions, donnant plus de pouvoir tantôt aux provinces, tantôt au *fokontany* (sous Ratsiraka, entre 1975 et 1992), tantôt aux communes et régions (2002 sous Ravalomanana) (voir Tableau 3 - page 185).

L'organisation territoriale laissée par les colonisateurs s'appuie sur un découpage comprenant des provinces, des régions et des communes rurales. Lors de la première république, le découpage s'en tiendra à deux niveaux : les provinces (6) et les communes (734 rurales et 44 urbaines), mais déjà à l'époque « *les circonscriptions administratives ou niveau de déconcentration ne correspondait pas au niveau de décentralisation* » (Rajaonesy, 2012)<sup>125</sup>.

La deuxième République (1975-1992) impulsée par une révolution socialiste, prône la malgachisation des territoires et le retour des *fokolona*. La loi du 27 décembre 1976, impose un nouveau découpage, sans consultation de la population. La décentralisation

<sup>124</sup> Ce fait est largement occulté aujourd'hui par les fédéralistes qui s'appuient dans leurs discours sur un mythe ethnique.

<sup>125</sup> Intervention lors du symposium décentralisation, Ivato, Antananarivo, Décembre 2011 et compte rendu en 2012.

se pensera et se fera sur quatre niveaux (voir Tableau 3 - page 185). Il y a, à l'époque, une multiplication des *fokontany* et des mandats de leurs présidents. La « *capitale passe d'une municipalité dirigée par un préfet à 189 fokontany avec chacun son président* » ! (Galibert, 2011, p.261<sup>126</sup>). D. Galibert parle d'un centralisme démocratique : « *Chaque assemblée est élue par une assemblées de niveau inférieur, de telle sorte que les élections pour les comités exécutifs des fokontany conditionnent tous les autres* » (Galibert, 2011, p.261).<sup>127</sup> En d'autres termes, il s'agit encore d'un élargissement de la base pyramidale et d'une main mise territoriale d'un seul parti politique à tous les échelons des assemblées des collectivités. Lors de cette période de malgachisation, les noms des territoires changent et portent leurs noms malgaches, symbole d'une scission avec la domination française<sup>128</sup>.

Les volontés décentralisatrices apparaissent au début des années 1990, attisant les tensions autour des échelons de gouvernance et donc des nouvelles places décisionnelles. Lors de la troisième République, sous le gouvernement du Président Albert Zafy, les provinces sont abolies et la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales levée. Trois niveaux de décentralisation se mettent en place : les régions, les départements et les communes. Mais à l'époque, seules les communes sont effectives, régions et départements restant sur le papier. Aucun texte d'application ne suit et la décentralisation est freinée par une forte instabilité institutionnelle (remaniement ministériel tous les six mois). Puis, l'organisation territoriale est de nouveau remaniée, avec l'abolition des départements et un retour des provinces devenues cette fois ci autonomes, indicateur d'une volonté plus fédéraliste que décentralisatrice. Les provinces fonctionnent alors mal, en raison d'une absence de volonté politique de transférer des compétences et des fonds à des représentants des périphéries. En 2002 sont créées les 22 régions malgaches en tant que collectivités territoriales, aux côtés des communes.

---

<sup>126</sup> GALIBERT Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat post-colonial, légitimité et territoires* (1956-2002), Paris, Karthala, collection Homme et Société », 2011, 591 p.

<sup>127</sup> Comme en Haïti où les sections communales constituent une question éminemment politique. En effet, selon les textes prévus, les membres des Asecs élisent les membres de l'assemblée municipale.

<sup>128</sup> Actuellement, les noms français ont été réintroduit, mais dans les discours, paroles des habitants, voire dans les bases de données nationales, les deux appellations cohabitent encore (exemple : Atsinanana pour Diégo-Suarez). On a pu relever dans nos entretiens, certaines personnes évoquant les faritany alors que les provinces n'existent plus aujourd'hui et encore moins sous nom malgache...symbolisant la non appropriation de la nouvelle organisation territoriale.

A l'heure actuelle, il existe un flou juridique sur le statut des provinces et des régions, les premières étant « fantômes », les secondes étant à la fois circonscription administrative et collectivité territoriale décentralisée. L'enjeu du retour des *fokontany* en tant que collectivité est toujours présent, ainsi que le retour des provinces autonomes. L'organisation traditionnelle en *fokolona* est aujourd'hui défendue car peut-être constitutive d'une identité territoriale forte, base du fonctionnement de la décentralisation. Cependant, en transposant un modèle d'organisation territoriale occidentale, ce *fokolona* a perdu son sens traditionnel.

Politiquement, les multiples variations de découpage territorial et de forme de gouvernance témoignent d'enjeux de contrôle de ressources territoriales. Une problématique insoluble qui reste dissimulée par un pseudo débat fédéralistes/unitaristes (décentralisateurs) et plus largement *Merina*/Côtiers. Schématiquement, les « fédéralistes » demandent plus d'autonomie des régions côtières pour se défaire de la suprématie des *Merina* des Hauts-Plateaux<sup>129</sup>. Cependant, cette question de l'organisation de gouvernance ainsi que ce problème ethnique ne serait qu'un leurre (Rakotondrabe, 1993) permettant de ne pas s'attarder sur les vrais problèmes qui se cristallisent dans les inégalités sociales, économiques et territoriales (Roubaud, 1997 ; Raison-Jourde, 2002 ; Jütersonke, Kartas, 2010). Le découpage territorial et la décentralisation deviennent ainsi outils de maillage territorial de groupes dominants.

---

<sup>129</sup> Ce qu'amorça Ratsiraka en tentant de délocaliser la capitale à Tamatave, sur la côte Est.

Tableau 3 - Récapitulatif de l'évolution de l'organisation territoriale de Madagascar de l'Indépendance à nos jours

Républiques successives	Administration Déconcentrée	Collectivités Territoriales Décentralisées
<b>Première République 1960-1972</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préfecture (18)</li> <li>- Sous-préfecture (92)</li> <li>- Arrondissement (43)</li> <li>- Cantons (705)</li> </ul>	Niveaux: les communes et les provinces. Les maires sont élus par les administrés locaux, le chef de province est nommé par le pouvoir central.
<b>Deuxième République 1975-1991</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité administratif dirigé par le Secrétaire Général du Faritany</li> <li>- Comité administratif dirigé par le Délégué administratif au niveau fivondronana et firaisana</li> <li>- Responsable permanent faisant office de représentant de l'État avec visites périodiques des inspecteurs du Ministère de l'intérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 Faritany (provinces)</li> <li>- 111 Fivondronana (préfectures)</li> <li>- 1252 Firaisana (sous-préfectures)</li> </ul> <p>Ces trois niveaux sont pourvus de conseil populaire et d'un comité exécutif élu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 13455 Fokontany (communauté villageoise)</li> </ul> <p>Tout est basé sur le Fokonolona</p>
<b>Troisième République 1ère Législature 1993-1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préfecture</li> <li>- Sous-préfecture</li> <li>- Délégués d'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régions</li> <li>- Départements</li> <li>- Communes</li> </ul>
<b>Troisième République 2ème Législature 1997-2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chef de province</li> <li>- Délégués Administratifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provinces Autonomes</li> <li>- Communes</li> </ul>
<b>Troisième République 3ème Législature 2002 à nos jours</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégation générale du gouvernement</li> <li>- 119 Districts</li> <li>- Délégué d'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 22 Régions</li> <li>- 1549 Communes</li> </ul>

Premier pays noir indépendant en 1804, Haïti n'entretient pas les mêmes relations étroites avec la France que Madagascar, puisque le pays fut occupé aussi par l'Espagne et les États-Unis à différentes périodes de son histoire. Les découpages actuels sont fondés sur l'armature institutionnelle en vigueur en France au 19<sup>ème</sup> siècle : départements, arrondissements, paroisses. Les communes haïtiennes naissent très tôt (Constitution 1816), en tant que circonscription administrative, se substituant aux anciennes paroisses coloniales. À partir de 1843 débute une période d'ouverture politique pour une administration communale à part entière. En 1881, apparaît un premier statut qui autorise les communes de la République à s'administrer elles-mêmes. Mais en parallèle la culture de commandement d'un pouvoir exécutif centralisé domine toujours la conception politique traditionnelle haïtienne, et bloque une réelle autonomie des communes. De 1915 à 1934, l'occupation américaine renforce la centralisation du pouvoir. L'institution communale est révisée successivement par différents textes législatifs (loi de 1924, Constitution 1932, loi 1951) reflétant l'importance octroyée aux collectivités locales haïtiennes, malgré une politique contradictoire qui ne permet pas l'émergence d'entités locales. Depuis les années 1950, Haïti connaît de fortes périodes d'instabilité politique, constituant un frein à l'instauration d'une politique de décentralisation concrète. Sous le régime duvaliériste (de 1957 à 1986)<sup>130</sup>, le territoire fut remanié et divisé par l'armée en six territoires, eux même divisés en cantons dirigés par les « Tontons Macoutes », contrôlant et réprimant la population. Le pays est encore marqué par une forte centralisation du pouvoir. Au lendemain de la chute de Jean-Claude Duvalier (exilé en France), la démocratie participative et la décentralisation sont inscrites dans la nouvelle Constitution (1987) de la République d'Haïti, établissant trois niveaux de collectivités territoriales : sections communales, communes et département. Le pays est « accompagné » dans sa transition démocratique et d'établissement d'un État de Droit depuis les années 1990 et la chute du Président Aristide, (et jusqu'à aujourd'hui) par la Mission des Nations Unies pour la Stabilité en Haïti (MINUSTAH). Actuellement les limites des départements, communes, arrondissement, sections communales sont encore floues (loi sur le découpage des départements mais vide juridique pour les autres circonscriptions), créant une organisation spatiale productrice de grandes disparités et de déséquilibres régionaux (dans les superficies, le nombre d'habitants, en particulier pour les sections communales). Les procédures administratives concernant la délimitation étant inachevées, cela entraîne des freins au recueil de données sur les territoires ou encore des chevauchements de population de divisions territoriales de niveaux différents. Actuellement, le gouvernement prévoit de préparer une nouvelle loi sur le découpage territorial du pays.

<sup>130</sup> François Duvalier, dit « Papa Doc », imposera sa dictature de 1957 à 1971. À sa mort, son fils, Jean-Claude dit « Baby Doc » reprendra le pouvoir jusqu'à son renversement en 1986.

### 3.3. Difficulté d'appropriation des découpages produits par la décentralisation

L'Ile Continent a donc connu une multitude de variations de découpages territoriaux depuis le 17<sup>ème</sup>, reflétant la difficulté de trouver le ou les bons échelons de gouvernance. Ces variations récurrentes, n'ont pas permis ou n'ont pas laissé le temps à la population de développer un sentiment d'identité territoriale puisque sans imaginaire humain, l'espace ne devient pas territoire (Di Méo, 1998).

#### 3.3.1. « Existe-t-il une Nation malgache ? »

Pour que le modèle théorique fonctionne, la population doit être impliquée dans le développement du territoire qu'elle habite. Chaque citoyen doit avoir cette capacité de se sentir responsable des actions locales pour le bien être global<sup>131</sup>. Cette appropriation du paradigme du développement durable est primordiale à la réussite d'une démocratie réelle, d'une décentralisation efficace et donc d'un développement. *« Il s'agit de rendre l'habitant plus citoyen de sa ville et donc plus collectivement impliqué, en partenariat avec les différentes institutions locales, et notamment municipales, au développement de son environnement »* (Deberre, 2002, p.50). Cela sous entend un sentiment d'appartenance à un territoire et donc une identité territoriale forte, afin que les populations aient envie de s'y investir.

Cependant au vu des variations de découpages, les Malgaches n'ont pu s'approprier ses nouveaux territoires construits de toutes pièces par d'autres. De fait, les territorialités « traditionnelles » persistent et viennent se mélanger au découpage « moderne ». Associées à des migrations internes de plus en plus forte et à une gouvernance formelle multi niveau, on assiste à un brouillage du territoire et à terme à un flou sur l'identité territoriale. En témoigne un colloque organisé sur le thème en 2012 à Antananarivo<sup>132</sup>, permettant de se demander si l'unité nationale existe à Madagascar. Les Malgaches présents s'interrogent : *« Quel découpage territorial favoriserait le sentiment national et donc le développement ? »*.

---

<sup>131</sup> Une vision du développement durable donc, qui n'est pas si inné déjà en occident...

<sup>132</sup> « La Nation malgache : construction, déconstruction, reconstruction », les 23, 30 et 31 décembre 2012 à l'Université de Antananarivo. Organisé par le Centre de Recherche et d'Études malgaches sur les Constructions Identitaires (CRECI).

Les découpages successifs ont été le choix de dirigeants, imposés à la population. De ce fait, les régions et provinces ne parviennent pas à devenir des « territoires affectifs ». Aujourd'hui, le territoire malgache est morcelé et il n'existe que très peu de connexion entre les différentes régions, d'ailleurs les Malgaches peuvent avoir une mauvaise connaissance de leur propre pays<sup>133</sup>. On parle aussi actuellement de la capitale Antananarivo et du « désert malgache », comme on parle « du pays en dehors » en Haïti, pour caractériser le fossé entre le monde rural et le monde urbain, entre un centre concentrant tous les services et pouvoirs décisionnels et une périphérie coupée du monde.

« Il ne pourra pas y avoir de régions complémentaires, tant qu'il y aura Tana et le désert malgache ! (...) On ne peut faire de développement équilibré dans des régions sous-équipées. Tous nos chefs ont été pour la décentralisation, mais aucun n'en a jamais vraiment voulu car cela risque de faire diminuer leur pouvoir et possession ! Nos décideurs sont des descendants des rois qui centralisent le pouvoir et les richesses, comme Gallieni le faisait ! » (Membre Université Antananarivo, 2012).

La globalisation tendrait à « *bousculer les valeurs de la société malgache* », à faire diminuer le rôle de l'État au profit d'acteurs économiques internationaux qui occupent un espace qui transcende les territoires et les frontières. Un participant interroge : « *Va-t-on vers une obsolescence des territoires ?* », avant d'affirmer « *en tant que pays en développement, nous avons encore besoin d'un État fort !* ».

La notion de « territoire national » tendrait alors à s'effriter au fur et à mesure que Madagascar tente d'appliquer un modèle de gouvernance décentralisé... Un paradoxe de taille puisqu'un découpage administratif vise une meilleure gestion des territoires pour le développement.

Localement, cela peut créer des discordes entre clans, ethnies ou entre partis politiques qui peuvent avoir une toute autre définition du territoire : des territoires qui ne se dessinent pas, qui n'ont pas de limites claires, mais des frontières informelles qui sont toujours bien présentes dans les esprits. Autrement dit, des territoires informels qui ne collent pas aux limites territoriales et administratives de la décentralisation.

---

<sup>133</sup> Beaucoup d'habitants des Hauts-Plateaux du centre du pays ne sont jamais allés sur les côtes et vice-versa.



Les règles formelles peuvent ainsi rentrer en contradiction avec les règles informelles de gestion de l'espace et attiser des tensions foncières. Il peut y avoir superposition de territoires, entraînant conflits communautaires et/ou d'usage, certains s'appuyant sur les textes formels pour asseoir un contrôle territorial.

Considérant Haïti ou Madagascar, le découpage et l'organisation territoriale est source d'enjeux importants puisqu'il est sans cesse remis en question. Il semble qu'en plus d'une nouvelle forme de gouvernance locale à apprendre, tout un processus identitaire est à reconstruire pour une réelle appropriation. Une géographe malgache s'interroge : « *Les groupes aujourd'hui à Madagascar sont-ils tous républicains? Ou se sentent ils appartenir à un groupe ethnique particulier ?* » (Antananarivo, 2012).

### 3.3.2. Le problème ethnique à Madagascar n'existe pas

L'opposition *Merina*/Côtiers est ancrée dans les esprits à Madagascar depuis la période du royaume de l'Imerina, sentiment renforcé durant la colonisation (voir Chapitre 2\_3.2. page 178). En résulte une montée du régionalisme et fédéralisme par les Côtiers lésés. Le problème ethnique est relayé dans les discours politiques et dissimule des enjeux de contrôle territorial. Dans les entretiens menés, nous relevons des propos hostiles des *Merina* à l'encontre des Côtiers et vice versa. Selon un enquêteur *merina* de Antananarivo en 2012, les élites intellectuelles sont principalement issues des Hauts-Plateaux et de l'Imerina et selon lui :

« ils ont une bonne vision des choses, globale, et une bonne approche du développement, tandis que ceux des côtes ne comprennent rien ! Ils dépensent leur argent dans des femmes, de l'alcool et des zébus. (...) Tu vas dans leurs cases pourries, il y a une marmite et une natte et c'est tout ! (...) mais en réalité ils sont plus riches que nous ! (...) Et le plus fou, c'est quand le type meurt, on tue tous ses zébus et on les mange, on brûle sa maison et on dépense tout son argent pour faire un tombeau ! [*Il dit cela hilare*] Il faut que tu ailles voir cela Angéline, des tombeaux de 100 m<sup>2</sup>, ils sont dingues ! (...)» (enquête XX, Antananarivo, 2012).

Pourtant, d'après un rapport de la Banque mondiale<sup>134</sup> de 2009, « *la crise actuelle de gouvernance est surtout une crise d'élites* ». Ces conclusions rejoignent celles de F. Raison Jourde et J.P Raison, qui en 2002, établissent (à partir d'une analyse des votes/région/ethnies) le fait que le problème ethnique n'existe pas, mais qu'il y a une instrumentalisation de la confusion entre territoire et ethnie. Les inégalités sont donc avant tout territoriales.

« L'opposition Côtiers/Merina ne s'est nullement révélée opérationnelle, malgré les penchants tribalistes de quelques enseignants des universités côtières et l'arrogance de certains cénacles *merina* convaincus de leur supériorité malaise. Les enjeux sont tout autre et les Malgaches l'ont, dans l'ensemble, très bien compris » (Raison-Jourde, Raison, 2002, p.8).

F. Roubaud conclut lui aussi qu'il n'y a pas de problème réel interethnique à Madagascar : « *La question ethnique à Madagascar relève plus de la politique d'aménagement du territoire visant à équilibrer le développement régional que d'un véritable problème de discrimination et d'exclusion systématique. (...)* » (Roubaud, 1997, p.26)<sup>135</sup>. Porter le problème sur les origines ethniques est une manière de détourner le regard du réel problème qui peut se situer, d'après lui, dans le système de groupes statutaires, un sujet qui reste tabou mais bien source d'inégalités.

### 3.3.3. Trouver le bon échelon partenaire, un défi pour la coopération décentralisée

En raison de la variation des découpages territoriaux, de la non appropriation des territoires, de la non effectivité de la décentralisation, ou encore d'un manque de transfert de moyens aux collectivités territoriales, il peut-être très délicat pour une collectivité française de trouver le bon échelon d'intervention. Si l'appropriation des nouveaux territoires est délicate pour les habitants, elle l'est tout autant pour les acteurs de la coopération internationale qui se perdent dans la compréhension des échelons de

---

<sup>134</sup> Jacques Morisset, "Pour que la terre tourne....aussi à Madagascar : Vers un agenda de relance économique", *Blog World Bank*, 7 Décembre 2009, (<http://blogs.worldbank.org/africacan/pour-que-la-terre-tourne-aussi-a-madagascar-vers-un-agenda-de-relance-economique>).

<sup>135</sup> Néanmoins, il faut souligner que l'étude date de 1997 et a été menée seulement sur la capitale. Les résultats sont aussi dépendants du contexte politique, économique et social de l'époque.

la gouvernance. N'y trouvant pas de territoires homologues, ils n'ont qu'une issue : créer un nouveau territoire qui répond à l'ambition de leur projet. La coopération décentralisée repose sur un échange de compétences de collectivités territoriales. Le Conseil régional Aquitaine, par exemple, peut peiner à trouver un échelon territorial homologue au sien en Haïti, simplement parce que la région n'est pas prévue dans les textes et que le département n'a jamais été mis en place. Sa coopération avec six communes ne correspond pas à l'échelle d'action et de compétence d'une région française. En 2009, nous avons évalué la possibilité d'établir un partenariat avec la délégation Nord (équivalent d'une Préfecture), dans le but de l'intégrer à une stratégie de développement territorial d'échelon départemental.<sup>136</sup> Cette idée fut une impasse, le délégué de l'époque étant une personnalité impliquée dans bon nombre de conflits d'acteurs locaux, ayant à dos la plupart des collectivités et services déconcentrés du département. Sans parler du fait que le délégué profitait de l'absence de contrôle de l'État pour accroître son pouvoir de manière anticonstitutionnelle. Devant cette impasse, et dans le contexte de crise post-séisme, la Région Aquitaine s'était interrogée sur la poursuite de l'appui institutionnel, étant donné l'absence d'engagement de l'État envers la décentralisation. Le volet « appui institutionnel » du programme fut suspendu ou allégé, jusqu'en 2014.

Même scénario à Madagascar où la crise a suspendu le processus électoral, créant des collectivités dirigées par des personnalités nommées à la position éphémère. La collectivité française qui cherche une collectivité homologue étrangère comme partenaire se confronte au fait que, dans la réalité, elle n'est pas en appui à une institution, mais à une personne.

Dans ce contexte, la Région Aquitaine souhaite donner une cohérence territoriale à ses actions sur le département du Nord et sur la Région Itasy. Elle entrevoit des partenariats avec des communes qui pourront s'inscrire dans un vaste projet d'intercommunalité. Soulignons la similitude dans la stratégie d'intercommunalité de la Région Aquitaine avec ses deux pays partenaires...au moment même où l'intercommunalité est prônée et financée par la communauté internationale, comme modèle de gouvernance territoriale, mais aussi comme une réponse à la non effectivité de la décentralisation dans les pays

---

<sup>136</sup> C'est aussi une des raisons pour laquelle je fus envoyée en appui à la délégation Nord lors de la mission post-séisme, et non en appui aux communes partenaires, ce qui créa à l'époque de grandes discordes entre les maires partenaires et la région Aquitaine.

en développement. L'intercommunalité permettrait de palier le vide ou l'absence des échelons territoriaux, de travailler au renforcement des communes (collectivités souvent les plus anciennes) donc au développement local. En outre, l'intercommunalité permettrait de les fédérer et de développer des stratégies de développement territorial cohérent, permettant aux collectivités françaises d'échelon intercommunal, départemental ou régional, de trouver enfin un partenaire et un semblant d'homologue territorial. « *Les intercommunalités peuvent être de vrais espoirs pour bâtir des projets de territoires et de développement durable.* » (Madjoulne Sbai, 2012)<sup>137</sup>.

Toutefois, ce modèle de gouvernance territoriale n'a que très peu d'ancrage à l'heure actuelle dans des pays comme Madagascar ou Haïti. Des formes récentes d'intercommunalité ont émergé, mais restent à l'état du balbutiement, étant donné la faiblesse des corpus législatif relatifs au « groupement de commune » (absence de statut, règles d'organisation, de fonctionnement, vide sur la question du financement). De plus, l'intercommunalité ne prend pas le même sens selon les pays engagés en coopération (Suisse, USA, Canada, Espagne, France, ...), nécessitant une mise en coordination et cohérence des approches de ce type de gouvernance. Cela demande une coordination des acteurs du Nord et celle des acteurs du Sud. Cependant au Sud, les acteurs locaux n'ont pas d'appropriation de cette vision du développement. Des maires malgaches, inscrits dans un projet d'intercommunalité financé par l'aide internationale ne sont pas en mesure, lors des entretiens, de définir les objectifs du projet. Un maire précise leur motivation : « *Mais on nous oblige !...C'est le sénateur qui nous a conseillé ça...parce qu'il paraît que maintenant ça vous (ndlr : les Français) intéresse l'intercommunalité* » (Maire 1 enquêté, 2012)...autrement dit, il y a projet d'intercommunalité, parce qu'il y a des financements étrangers pour cela.

D'un autre côté, s'il est prématuré ou décalé de penser à territoires intercommunaux, en un certain sens, cela permet à différents maires de se rencontrer, d'échanger et de réaliser qu'ils ont des problèmes communs (adduction d'eau, états des routes, manque de soutien de l'État, fiscalité, problème relationnels avec la région ou les services déconcentrés, etc.). Leur regroupement pourrait aussi leur donner plus de poids et de visibilité face à des décideurs d'échelon supérieur.

---

<sup>137</sup> Vice Présidente de Conseil régional Nord Pas de Calais et Présidente du Groupe pays Brésil à Cités Unies France. Déclaration lors d'une conférence thématique sur l'intercommunalité, tenue lors du Forum de l'action des collectivités territoriales à l'international à Paris les 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2013.

## Conclusion chapitre 2

Malgré les moyens déployés au Nord comme au Sud depuis 25 ans, nous avons pu voir que la décentralisation n'est toujours pas effective et demeure dans une impasse. Au premier abord, la décentralisation est pourtant bien en place : un gouvernement, des lois, du personnel, des échelons de gouvernance, des collectivités et services déconcentrés pour les appuyer, mais aussi un découpage et des territoires. Mais en s'approchant un peu, on constate que tout cela n'est que coquille vide. Les textes ne sont pas appliqués ou non respectés. L'État est disloqué et gangréné par la corruption. Transférant ses compétences, il n'est plus responsable de rien. Les collectivités sont représentées par des personnalités nommées par le gouvernement et non élues. Elles ne sont pas autonomes. Les compétences sont transférées, mais ne sont pas accompagnées de transfert de moyens suffisants, accentuant leur dépendance vis-à-vis des aides étrangères et du gouvernement central et limitant leurs capacités d'action. Par contre, la déconcentration est en place depuis des décennies et permet un renforcement du pouvoir central au niveau local.

De plus, la bonne gouvernance est entravée par des contextes de crises déstructurant la bonne marche de la décentralisation. Ces contextes politiques instables entraînent des enjeux de pouvoir et économiques créant des conflits d'acteurs institutionnels au sein même du gouvernement. Ces conflits d'acteurs d'échelle nationale, associés au dysfonctionnement du modèle, se « décentralisent » au niveau régional et local. On retrouve ainsi des conflits:

- **entre différents niveaux de collectivités territoriales décentralisées** (exemple : entre commune et *fokontany* ou commune et région pour Madagascar ou entre communes et sections communales pour Haïti).
- **entre collectivités de même nature** (exemple : entre maires, entre *fokontany*, entre section communales d'un même territoire)
- **entre le préfet et les collectivités** (exemple : entre le délégué et maires en Haïti ; chef de District et chef de Région à Madagascar)
- **entre partenaires technique et/ou financiers et entre ces derniers et représentants institutionnels** (observés beaucoup en Haïti comme le PAM (Nations-Unies) en conflit avec le délégué, ou la Région Aquitaine avec le représentant de la CCI de l'Itasy).

- **entre collectivités et l'État ou entre préfet et État** (exemple : entre le chef de Région Itasy et le Président Rajoelina ou la Ministre Décentralisation, ou entre le délégué du Nord d'Haïti et le Ministère de l'Intérieur avec qui il n'a aucun lien)
- **entre collectivités/sénateur** (exemple : entre maires et sénateurs et députés en Haïti et sénateur et région en Itasy, principalement dû à une prise de compétence des collectivités par les pouvoirs législatifs)
- **entre services techniques déconcentrés et collectivités décentralisées** (Sur les deux pays, incompréhensions et manque de liens entre services déconcentrés et mairies ; conflits de pouvoir entre services déconcentrés et la région à Madagascar, entre services et le département en Haïti)
- **entre services déconcentrés** (directement corrélés aux rapports interministériels, valables dans les deux pays).

La description de l'état des lieux de la décentralisation témoigne bien du fossé béant entre le modèle théorique et son application dans la réalité : absence d'autonomie des collectivités territoriales, absence d'élection, absence de logique de développement territorial ; poursuite d'objectifs individuels, clivage entre le niveau local et le gouvernement central, etc. Nous sommes bien, là, éloignés des objectifs théoriques. La décentralisation ainsi transférée vient donc entretenir ou stimuler des enjeux de pouvoir via l'aspect politique et économique mais aussi à travers l'organisation territoriale qu'il requiert.

Les variations du découpage du territoire malgache depuis des décennies, reflètent la difficile articulation d'un modèle importé avec les réalités locales et les enjeux de contrôle et de pouvoir qu'il soulève. Ils témoignent aussi de l'impossibilité des acteurs locaux à s'accorder, entretenant un flou dans les esprits des populations.

La décentralisation requiert pourtant un sentiment d'appartenance à un territoire. La nation étant en cours de (re)construction, nous pouvons nous demander si la décentralisation n'est pas prématurée ou plutôt inadaptée à Madagascar ou encore si les territoires imposés et non voulu par une population ne favorisent pas l'éclatement d'un sentiment identitaire territorial. D'un côté la majeure partie de la population tente de s'accrocher à une territorialité construite autour des *fokolona* qui tendent à ne plus exister si ce n'est dans les esprits ; de l'autre, un modèle de gouvernance décentralisée formel, décidé par d'autres, qui ne correspond pas aux réalités locales ni à l'histoire ou culture du pays.

Le nouveau modèle écrase les anciens repères, ils n'y ont plus de sens, pourtant ceux-ci ne disparaissent pas tout à fait, ils se recomposent et sont depuis tout temps instrumentalisés par les décideurs. Gouvernance et territoire masque des « pouvoirs en jeu » (Retaillé, 2014, p.1). L'exemple malgache (et notamment la question ethnique) nous démontre qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de superposition de compétences (mille feuille), ou de territorialité et représentation de l'espace, mais bien plus que cela d'une instrumentalisation politique et géopolitique du territoire. Aussi la décentralisation et toutes les politiques actuelles en sa faveur, du Nord au Sud, repose sur un découpage mouvant et non approprié, sur des territoires vidés de leur substance essentielle. Territoires ethniques, lignagers ou imaginaires ; administratifs ou de la décentralisation ; formels ou informels ; territoires projet fabriqués par l'aide au développement (comme l'intercommunalité) : la population ne peut qu'être perdue et le territoire perdre son sens s'il est aussi malléable qu'il y a d'acteurs.

Au final, réside un modèle qui ne connaît que peu d'ancrage et peu d'appropriation mais qui dynamise des enjeux et conflits locaux dont les populations sont exclues. Premier témoin et victime du dysfonctionnement du modèle, la population n'a pour le moment aucune raison d'y adhérer puisque la décentralisation n'a toujours pas remplis ces grands objectifs théoriques visés : favoriser une démocratie et gouvernance horizontale, amener du développement local afin de réduire la pauvreté.





## CHAPITRE 3\_

### L'ECHEC DES FONDEMENTS MEME DU MODELE

#### Introduction chapitre 3

Le modèle de décentralisation doit théoriquement apporter, nous l'avons vu, une gouvernance démocratique qui amenant stabilité et confiance, assurerait une croissance, un développement et *in fine* une réduction de la pauvreté. Or, les cas d'Haïti et de Madagascar montrent qu'il n'en est rien et remettent en cause de fait la validité du modèle de décentralisation comme outil de développement. Au vu des inégalités persistantes, le modèle n'est pas approprié par les populations et ne débouche toujours pas sur le développement ou une réelle démocratie.

Quelles sont alors les raisons de cet échec ? La corrélation ou plutôt le raccourci « décentralisation=lutte contre la pauvreté » n'est-il pas infondé ? Un même modèle peut-il véritablement fonctionner quelles que soit la culture et l'histoire du pays bénéficiaire ? Nier les différences entre pays ne conduit-il pas à des résultats globaux contraires aux objectifs visés ? Nous montrerons dans ce chapitre, que ce sont les fondements même du modèle qui sont en échec. Nous nous appuierons sur un ensemble de travaux de diverses disciplines qui déconstruisent le lien entre décentralisation et développement, entre bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté.

De plus, il semble que les valeurs qui les sous-tendent (développement durable, participation citoyenne, subsidiarité, gouvernance *down/top*, démocratie, etc.) ne soient pas toujours partagées par ces « bénéficiaires », du moins pas dans le sens où l'Occident l'entend. Il a été souligné en 2002, à propos de Madagascar, que les niveaux décisionnels du modèle de décentralisation « *ont encore du mal à s'imposer* » et que d'anciens modes

de fonctionnement subsistent, « *freinant l'œuvre décentralisatrice* » (Ambassade de France, 2008, p. 22). Les fonctionnements « traditionnels » constituent-ils réellement un frein à l'effectivité du modèle et donc au développement ? Le dysfonctionnement profond du modèle, ainsi que l'invocation des traditions comme raison à cela, se retrouve tout autant en Haïti. De fait, nous souhaitons démontrer que si la culture des pays en développement peut expliquer ce qui « résiste » au modèle, en aucun cas elle ne peut être considérée comme la cause principale du difficile ancrage d'une démocratie et/ou de l'absence d'amélioration des conditions de vie des populations du Sud. Il s'agira alors d'interroger en fin de partie la façon dont les facteurs culturels interviennent ou non pour expliquer les failles profondes d'un modèle théorique qui n'engendre que des faux semblants de démocratie, ainsi qu'un manque d'appropriation par la population, suggérant que le principal problème provient de l'uniformité du modèle lui-même (voir Chapitre 2\_1. Page 141).

## 1. La décentralisation ce n'est pas le développement

Différents travaux démontrent l'absence de corrélation entre décentralisation/développement au niveau local, notamment ceux de E. Fauroux, J.E. Bidou et I. Droy sur une analyse comparative de la gouvernance locale et lutte contre la pauvreté en Guinée et à Madagascar (2008), de C. Blanc Pamard ou de H. Rakoto Ramiarantsoa à propos de la gestion communautaire/gouvernance locale des forêts à Madagascar (2012).

Des travaux émanant des institutions internationales (Banque mondiale, AFD), elles-mêmes, remettent en question le lien entre bonne gouvernance et croissance économique. Le modèle théorique ne serait pas viable. N. Meisel et J. Ould Aoudia (2008)<sup>138</sup> s'interrogent : « *la bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ?* » Les deux auteurs démontrent que les théories économiques portées par le FMI et la Banque mondiale et qui fondent le modèle (voir Chapitre 1\_1. Page 78), ne fonctionnent pas. Concernant Madagascar, les enquêtes Afrobaromètre de 2013, ainsi

---

<sup>138</sup> Titre du document de travail de l'AFD, n°58, de Janvier 2008.

que les travaux de l'équipe DIAL<sup>139</sup>, auprès de la population malgache soulignent le fossé entre d'un côté des stratégies déployées pour la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance, ainsi que les atouts de développement de la Grande Ile, et, de l'autre côté, la dégradation des conditions de vie des populations.

## **1.1. La décentralisation, ce n'est pas la croissance économique**

### **1.1.1. Une économie en berne à Madagascar et en Haïti**

Selon les travaux de l'équipe DIAL (2013), la Grande Ile n'a pas connu de croissance économique durable depuis son indépendance, chaque hausse du PIB étant suivie d'une période de crise (politique, sociale, avec des conséquences économiques) : en 1972, 1988, 2000 et 2008 (voir Frise chronologique 1 - page 103 et Frise chronologique 3 - page 116). On enregistre ainsi une tendance récessive du PIB/habitant depuis les années 1960 et le pouvoir d'achat aurait été « *amputé d'un tiers entre 1950 et 2010* » (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.3). Les politiques libérales et Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) imposées par la Banque mondiale et le FMI ont privilégié des impacts sur la croissance à court-terme (succès des zones franches en 1995 et 2001) mais ont engendré des « *conséquences négatives sur la croissance à long terme* » (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.3). D'après le rapport Afrobaromètre de 2013, suite à la crise politique de 2009, la situation économique du pays n'a jamais été aussi critique depuis l'indépendance. ; seul « *1% de privilégiés jugent « très bonnes » leurs conditions de vie* » contre 55 % qui la jugent « *Mauvaise ou Très mauvaise* » (40% seulement en 2008). (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.2-3). Cette montée des inégalités mènerait au mécontentement de la population. La trajectoire économique de Madagascar serait « *une énigme* »<sup>140</sup>, étant donné les avantages de Madagascar (ressources naturelles, terres arables, absence de conflit ethnique, etc.) comparés à d'autres pays d'Afrique, qui ont eux aussi subis les PAS.

---

<sup>139</sup> Roubaud, Razafindrakoto, Wachsberger, « *Institutions gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe* », 2013, 36p.

<sup>140</sup> Extrait des travaux de l'équipe DIAL : Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, *Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, IRD Document de travail, 2013, 36 p.

Pour comprendre ce « *mystère malgache* » (Razafindrakoto, et al., 2013), les auteurs invoquent des facteurs externes et internes, comme l'instrumentalisation des traditions, « *la personnalisation des institutions* », « *une centralisation et concentration du pouvoir* », « *un fort taux de corruption* », un accaparement « *des rentes économiques et politiques* » par une poignée d'élites (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.18). Or la croissance, nous l'avons vu, nécessite une stabilité pour inspirer la confiance des investisseurs.

À Haïti, les politiques préconisées pour appuyer le développement du pays ont contribué à détruire l'économie locale, notamment le secteur agricole. Ainsi, dans les années 1980, pour remédier à une épidémie de fièvre porcine, les États-Unis décident d'éradiquer tous les cochons noirs créoles (seule source de revenu des éleveurs) et d'importer une race de cochon américaine, qui s'avère inadaptée aux conditions locales. En 1986 et 1995, le FMI, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la Banque mondiale diminuent les droits de douanes de 50 à 3%, permettant l'arrivée de riz américain subventionné sur le marché haïtien, concurrençant le riz produit localement, mettant de nombreux producteurs locaux au chômage. Aussi, Haïti est-il actuellement le troisième pays importateur de riz américain au monde alors qu'il dispose de surface rizicole importante. Il en va de même pour les œufs importés de République Dominicaine ou le lait en poudre en provenance de l'Europe ; sans parler des aides alimentaires distribuées gratuitement par les organismes d'aide (PAM, Food for the Poor, Care, etc.), et qui peut se retrouver parfois à la vente sur le marché local à des prix défiant toute concurrence. Selon un article de la presse haïtienne d'avril 2013, le président Clinton a publiquement reconnu<sup>141</sup> avoir contribué à détruire l'économie et l'agriculture haïtienne : « *Je dois vivre, chaque jour, avec les conséquences de la perte de la capacité d'Haïti de produire du riz pour nourrir ces gens, à cause de ce que j'ai fait ; et personne d'autre* » (Clinton, 2010). À propos de la France, l'article indique :

« L'actuel chargé d'affaires de la République française en Haïti, Dominique Delpuech, affirme reconnaître l'impact (négatif) des décisions néolibérales, souvent imposées par la communauté

---

<sup>141</sup> Devant le congrès américain en mars 2010.

internationale, sur l'origine de la crise structurelle chronique de l'agriculture haïtienne. (...).<sup>142</sup>.

### 1.1.2. Le « piège de la gouvernance »

Du point de vue économique, les limites du modèle de décentralisation et de bonne gouvernance issu des théories portées par les Institutions Financières Internationales (IFI) présente aussi des limites. Le transfert n'apporterait pas automatiquement croissance mais contribuerait à créer un « entre deux » des modes de gouvernance : les anciens repères s'effritent, tandis que le nouveau modèle de gouvernance n'est pas encore effectif. C'est pour N. Meisel (AFD) et J. Ould Aoudia (Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi) « *le piège de la gouvernance* » (2008)<sup>143</sup>. Les auteurs démontrent deux choses essentielles : une bonne gouvernance peut stimuler la croissance, mais la réciprocité n'est pas vraie ; et une « mauvaise gouvernance » peut aussi entraîner de la croissance. Autrement dit, la (mauvaise) gouvernance ne suffit pas à expliquer le faible développement des pays du Sud. À titre d'exemple, la Chine connaît un fort taux de croissance sans pour autant appliquer les politiques internationales en matière de bonne gouvernance ; ou encore Singapour qui s'est développée sans démocratie. Les deux cas démontrent aussi que la corruption n'empêche pas développement et croissance (Meiseil, Ould Aoudia, 2008). Cela va à l'encontre de l'idée d'une bonne gouvernance comme une condition nécessaire au développement (théorie économique de la Banque mondiale). « *La transposition de cette démarche de formalisation impersonnelle de règles dans un pays à faible revenu ne fonctionne pas* ». Pour Meisel et Ould Aoudia (2008), la bonne gouvernance ne se décrète pas, c'est un processus lent qui a eu besoin de s'établir sur le moyen et long terme pour commencer à générer de la confiance. Il n'y a pas de linéarité dans la gouvernance et la croissance, la spécificité des contextes doit, selon eux, être prise en compte. Diversité de situations, cultures, histoires, situations politiques remettent en question la portée universalisante du modèle. « *Or que disent les pays riches aux pays en développement ? Mettez en place notre*

---

<sup>142</sup> Extrait article *Alterpresse* du 15 avril 2013

<http://www.alterpresse.org/spip.php?article14408#.VRRPNeG8oi4>

<sup>143</sup> Ces auteurs s'appuient sur un travail de recherche comparative sur 85 pays du monde (développés, émergents et en développement) ; l'objectif est d'évaluer, suivant une approche économique du développement, si la bonne gouvernance est réellement moteur de croissance. Ils ont pour cela identifié un panel de 71 indicateurs avec 356 variables (comme le PIB/tête/temps, le degré de respect des règles formelles etc.).

*infrastructure institutionnelle qui va permettre votre développement* » (Meisel, Ould Aoudia, 2009, p.41). North, Wallis et Weingstat (Banque mondiale, 2006, 2007) démontrent, de leur côté, la nécessité de comprendre les enjeux locaux de pouvoir et les contextes avant de transférer un modèle au risque qu'il échoue.

Le fonctionnement des institutions coûte cher. Or, les pays en développement n'ont que trop peu de moyens. Le système de régulation économique et de production de confiance des pays en développement est fondé sur des relations interpersonnelles, des économies de subsistance, et suivant des stratégies de survie quotidienne : « *les populations recourent à des systèmes traditionnels de financement et d'assurance* », et en « *entretenant un réseau de relations* » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.28). Transposer un modèle fondé sur la dépersonnalisation du pouvoir engendre des conséquences qui peuvent être *in fine* « *contre productives* » et installer « *un chaos normatif* ». « *Aussi éthiquement souhaitable que puissent être la lutte contre la corruption et l'instauration d'une démocratie* », il n'existe ainsi que très peu de lien entre croissance et bonne gouvernance (Meisel, Ould Aoudia, 2010, p.41).

Enfin, si le modèle vient « *saper les facteurs traditionnels* », le délitement de la tradition « *n'entraîne pas spontanément de la confiance* » (Meisel, Ould Aoudia 2008, p.7).

« Les règles anciennes ne sont plus censées fonctionner (loyauté, respect de la parole, solidarité, tradition), tandis que les nouvelles règles fondées sur la légalité et la primauté de l'écrit ne sont pas instituée au cœur de la société. (...). Le paradoxe : au final, les institutions publiques porteuses du processus de formalisation des règles peuvent générer plus de défiance que de confiance (...). » (Idem, p.29).

## **1.2. La décentralisation, ce n'est pas la lutte contre la pauvreté**

Quels en sont les résultats réels de la décentralisation comme outil pour la lutte contre la pauvreté? Malgré les efforts déployés dans les deux pays, la situation des plus pauvres s'aggrave, tant en domaine urbain que rural. La Banque mondiale a classé Haïti et Madagascar parmi les pays les plus pauvres du monde (respectivement en 2012, et en 2013). Toujours selon la Banque mondiale (2012), 77% de la population haïtienne vit sous le seuil de pauvreté (moins de 1US\$ par jour) et 80% avec moins de 2 US\$. Quant à

la Grande île, elle est passée, depuis la crise de 2009, dans le « *top ten* » des pays les plus pauvres du monde avec 92% de sa population vivant actuellement sous le seuil de pauvreté. De plus, « *70% des Malgaches en 2013 disent avoir souffert de la faim au cours de l'année* » et « *83 % ont souffert plusieurs fois de manque d'argent au cours des 12 derniers mois* » (Razafindrakoto, et al., 2013, p.2-3).

Pour C. Blanc-Pamard, « (...) *l'échelle locale est révélatrice des contradictions entre les dimensions écologiques, sociales et économiques du développement durable (...)* » (Blanc-Pamard, 2012, p. 78). Ses études de cas montrent que sur le moyen terme, le bilan d'une gestion décentralisée est mitigé : pas d'amélioration des situations économiques des « *bénéficiaires gestionnaires* », mais par contre des groupes dominants locaux s'accaparent les bénéfices (sociaux, économiques, etc.) des projets. Les plus pauvres restent souvent à l'écart de la nouvelle production de pouvoir et de richesse.

« Les paysans s'appauvrissent à cause des projets de conservation, ce qui constitue assurément un paradoxe. Et pourtant, les actions ponctuelles de développement n'ont cessé de se multiplier, mais elles n'ont pas transformé la tendance globale d'un processus de dégradation des revenus » (Blanc-Pamard, 2012 p.77).

Ce constat souligne le décalage de vision du développement entre Nord et Sud et un transfert de modèle inapproprié, qui contribue au renforcement des inégalités et à l'exclusion de la majeure partie de la population.

Si tel est le cas avec l'exemple de la gestion délocalisée des forêts à Madagascar, traitée par C. Blanc Pamard, il en est de même avec la décentralisation, censée favoriser une égalité, une démocratie (participative), et un accès aux services de bases pour tous. Les analyses de F. Fauroux, I. Droy et J.E Bidou (2008, p.229) indiquent aussi le décalage entre discours théoriques et résultats réels. Ils mettent en exergue la nécessité d'appréhender les spécificités locales : les enjeux de pouvoir, les logiques culturelles ou encore l'organisation statutaire qui régulent les rapports sociaux et expliquent que « *l'acceptation de la pauvreté est en partie assimilée au respect de la hiérarchie* » (Bidou, Droy, Fauroux, 2008, p. 231). Ils expliquent qu'à Madagascar la pauvreté peut être perçue comme l'action de forces occultes et que la population locale est aussi « *persuadée que les responsables locaux (élus, responsables de projets, chefs locaux) sont protégés par la surnature* » (Bidou, et al., 2008, p.231). Les croyances et modes de penser accordent une responsabilité divine à leur sort ou à un ordre des choses à ne pas briser.

« Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté n'est pas un objectif normal » (Bidou, et al., 2008, p.231). Les auteurs soulignent également que « si la décentralisation avance plus ou moins, la lutte contre la pauvreté semble butter contre les résistances locales, justement parce qu'elle remet en cause la reproduction même de ces systèmes de pouvoir » (Bidou, Droy, Fauroux, 2008, p.238).

### 1.2.1. Une aggravation des inégalités

Autre point commun, Haïti et Madagascar connaissent des inégalités sociales et économiques mais aussi territoriales fortes. Avec 70% à 80% de la population vivant de l'agriculture, respectivement à Madagascar et à Haïti, les deux États font partie au groupe des Pays Très Ruraux (PTR) de la planète.

En Haïti, bien avant le séisme, Port-au-Prince accueillait de plus en plus de ruraux appauvris à la recherche d'un emploi. Ces derniers viennent grossir des quartiers entiers, dénués de services de base (eau, électricité, soins), engendrant insalubrité, maladies et insécurité. Le séisme n'a fait que mettre en lumière des besoins préexistants. À l'heure actuelle (2014), 40% des haïtiens n'ont pas accès aux services de santé de base et 45% n'ont aucun accès à l'eau potable.

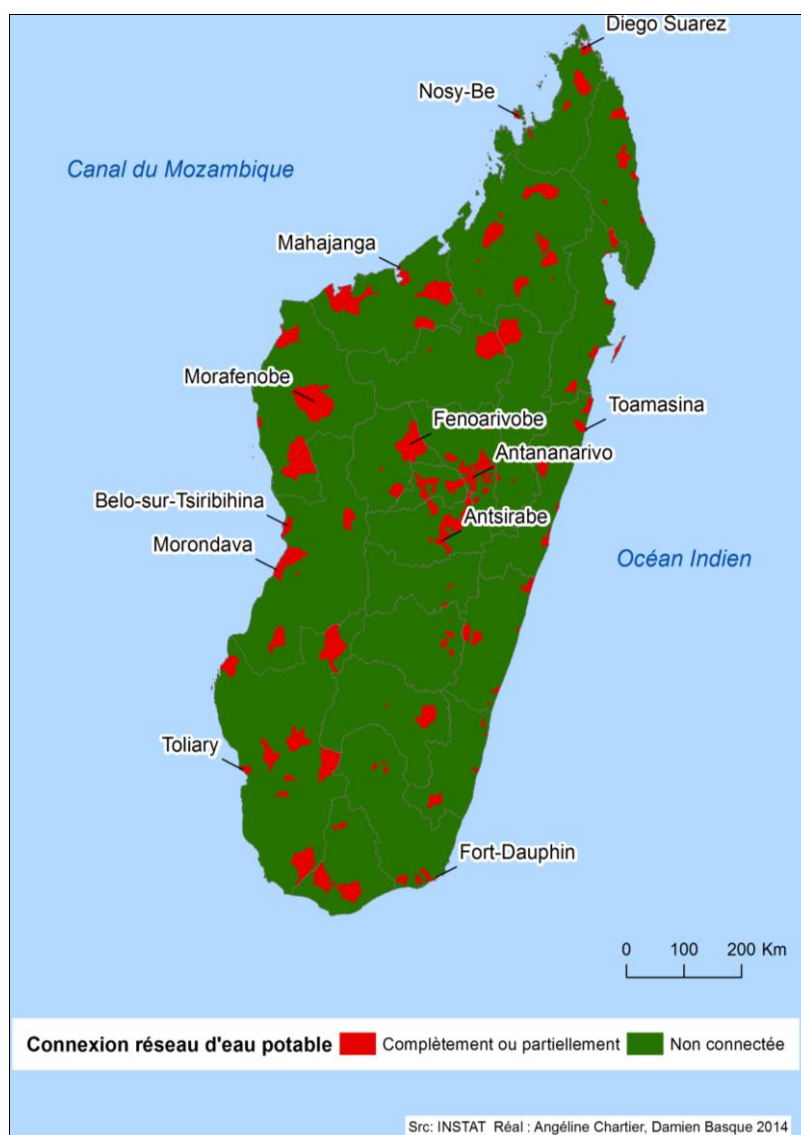
A Madagascar, 90 % de la population touchée par l'extrême pauvreté (13 dollars par mois, selon la Banque mondiale) vit en zone rurale. Le rapport « *Peace and Conflict Impact Assessment* » à Madagascar (Jütersonke, Kartas, Unicef, 2010), identifie la séparation grandissante entre une élite principalement urbaine et des régions rurales défavorisées. Selon eux, « les lignes de fractures entre l'urbain et le rural, le centre et la périphérie sont le résultat d'un développement historique des structures institutionnelles et économiques. (...) » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.5). Les auteurs soulignent que les politiques de libéralisation et de privatisation des années 1980 et 1990, ont contribué à renforcer ce fossé rural/urbain en « maintenant des conditions qui ont créé une élite économique urbaine » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.35) via une concentration des investissements en milieu urbain. Aussi, les enjeux de pouvoir économique et politique sont aujourd'hui concentrés en régions urbaines (surtout sur la capitale), et concernent une petite part d'élites (anciennes ou nouvelles), de plus en plus déconnectées de la population rurale.

L'inégale répartition des services, du pouvoir décisionnel et politique ou encore des richesses entre centre et périphérie, entre le monde urbain et rural, témoigne de



l'absence de décentralisation fonctionnelle. L'Imerina, centre géographique du pays situé sur les Hautes-Terres, est aussi le centre du pouvoir dans l'histoire et dans les esprits. Cette centralité persiste aujourd'hui, avec Antananarivo la capitale qui concentre services et pouvoirs au détriment des zones périphériques isolées, dépourvues de services de bases. À une échelle régionale, on retrouve cette scission centre/périphérie et rural/urbain : plus on s'éloigne du chef lieu, moins il y a d'accès aux services et plus les communes sont pauvres. La carte des communes malgaches connectées à l'eau potable (2014) montre, par exemple, que ce service est encore rare et ne concerne que certaines communes urbaines: sur 1569 communes, seulement 28 sont entièrement reliées au réseau d'eau, 178 sont partiellement connectées et 1363 sont simplement non connectées. (voir Carte 7 - page 205).

Carte 7 - **Communes malgaches connectées au réseau d'eau potable en 2014**



Il en va de même pour Haïti dont la capitale, Port-au-Prince, est encore surnommée aujourd'hui « la République de Port-au-Prince » en opposition au vide provincial

prononcé, caractérisé par une population rurale délaissée ou oubliée, surnommée « le pays en dehors ». Les territoires haïtiens sont structurés en système pyramidal autour des chefs-lieux qui sont généralement les centres urbains importants. Se sont aussi les principaux pôles de regroupement des services publics et centres de régulation de toutes les activités du territoire concerné. Cette tendance à attirer les services va de paire avec l'urbanisation, excluant une majeure partie de la population de l'accès aux biens et services de l'État, ceux des sections communales en particulier, alors que plus de 65% de la population y réside. Cette disparité engendre aussi une répartition déséquilibrée des ressources humaines.

## **2. La décentralisation, ce n'est pas la démocratie**

Nous avons vu que les principes de bonne gouvernance ne sont pas appliqués, à commencer par le respect des règles démocratiques : retard ou absence d'élections, fraudes électorales, nomination des représentants de collectivités territoriales par le gouvernement, corruption, etc.

Or, le paradigme du développement implique, aujourd'hui, une nécessaire participation citoyenne pour responsabiliser les « bases », les impliquer dans les processus décisionnels en vue d'une appropriation des réflexes citoyens et démocratiques. L'idée est de faire des populations les moteurs de leur propre développement à travers les collectivités territoriales décentralisées. Aussi la question de l'approche participative est-elle présente dans celle du développement. Dans ce contexte, la décentralisation permet-elle son existence ?

### **2.1. L'échec de l'objectif de démocratisation**

#### **2.1.1. Le faux-semblant de la démocratie**

R. Otaeyek a pu démontrer que le lien décentralisation/démocratie/participation n'existe pas toujours et qu'il n'existe pas non plus « *de corrélation univoque entre décentralisation et type de régime politique* » (Otaeyek, 2005, p.4). Pour lui, la transposition du modèle de bonne gouvernance mène à la construction d'un « *despotisme décentralisé* ». Autrement dit, la décentralisation de façade, permet de renforcer le pouvoir et contrôle de l'État central. De plus, si la population participe, c'est

« surtout parce qu'elle n'a pas d'autre choix que de s'auto-organiser pour pallier le désengagement de l'État » (Otayek, 2005, p.12). Ce fait soulève donc la question de l'appropriation : les pratiques démocratiques et participatives sont-elles un souhait de la base, ou force-t-on l'appropriation ? Et si appropriation il y a, relève-t-elle d'une réelle croyance dans les valeurs démocratiques ou d'une absence d'alternative ?

Il est intéressant de se pencher sur le regard que portent les populations sur le modèle et sur les représentants des institutions locales. Les collectivités et les services techniques déconcentrés ne sont pas fonctionnels, ce qui ne contribue pas à la valorisation du rôle des collectivités. Les populations, en arrivent à perdre confiance dans l'institution locale et dans les personnes censées les représenter. Les populations ne sont donc pas contre la démocratie et ses principes, mais c'est plutôt qu'elles n'y croient pas au vu de son irrespect par les dirigeants qui la prônent... eux-mêmes, appuyés et légitimés par la communauté internationale. Certaines affirmations interpellent le « *potentiel démocratisant* » (Otayek, 2005) de la décentralisation. Des enquêtés haïtiens évoquent le fait que malgré le régime duvaliériste, ils « *vivaient mieux* » ; que « *depuis la démocratie les choses se dégradent* »<sup>144</sup>. Le gouvernement n'a jamais été aussi absent, les services publics en si mauvais état ; et que finalement ce qu'il faudrait à Haïti, « *c'est une forme de dictature douce* »<sup>145</sup>.

L'équipe de l'UMR DIAL de l'Université de Paris Dauphine participe à l'élaboration d'enquêtes à Madagascar auprès d'un échantillon représentatif de ménages afin de « *mesurer et analyser l'évolution du point de vue des citoyens sur la gouvernance, la démocratie, la société civile et les réformes économiques* »<sup>146</sup>. Cette étude a été menée conjointement avec un bureau d'études malgache et l'Institut National des Statistiques de Madagascar (INSTAT). Étant donnée la difficulté d'obtenir des données fiables dans un pays comme Madagascar, associée aux décalages culturels, on peut s'interroger sur la fiabilité de ces enquêtes. Elles n'en demeurent pas moins novatrices et les seules à exister sur le thème.

---

<sup>144</sup> Extraits d'entretiens auprès d'habitants du département du Nord d'Haïti (2010-2011)

<sup>145</sup> Idem

<sup>146</sup> [www.dial.ird.fr/enquêtes-statistiques/enquetes-afrobarometre](http://www.dial.ird.fr/enquêtes-statistiques/enquetes-afrobarometre)

Razafindarakoto et al. (2008)<sup>147</sup> montrent une diminution de la croyance des Malgaches dans la démocratie et de leurs attentes envers le gouvernement qu'ils estiment corrompu ou désintéressé des problèmes des populations. 22% de la population ne se sentent pas libre d'exprimer leur opinion, ¼ d'entre elle pense que « *le type de gouvernement importe peu* » et 38% n'adhèrent pas à la démocratie<sup>148</sup>. Seulement 39% de la population seraient pour une démocratie, ce qui est le taux le plus faible de toute l'Afrique. Ce constat a été grandissant avec la prise de pouvoir par Rajoelina et l'instauration du gouvernement de transition. En 2013, le « *niveau de satisfaction de la démocratie est en chute libre* » (47% de non satisfaits, taux le bas d'Afrique), et la population porte un jugement très négatif sur le gouvernement en place (89% le qualifie de « *très mauvais ou mauvais* »).

De plus, « *un nombre croissant de Malgaches déclarent ne jamais avoir eu de contact avec les services de l'administration* », ou disent avoir été victimes de corruption. En 2008, l'insatisfaction des Malgaches envers les communes et leur intégrité s'est accrue (par rapport à 2005). Le rapport indique que « *la participation de la population aux décisions et la mise à dispositions des informations sur la gestion des affaires locales sont rares* » et que le « *capital confiance* » envers les institutions est très faible : seulement 50% accordent leur confiance au conseil municipal et moins de la moitié de la population fait confiance à l'Assemblée Nationale. Les Malgaches font donc rarement appel à un politicien pour régler leur problème (moins de 10% l'ont fait en 2008). En 2013, seuls 25% pensent que les représentants du gouvernement, à toutes échelles, sont intègres et 36% pensent que les fonds des collectivités territoriales décentralisées sont destinés à des fins privées.<sup>149</sup>

Cette insatisfaction est encore plus marquée en 2013, notamment chez les ruraux dont plus de la moitié estime que les collectivités ne sont pas efficaces pour la mise en place de services publics. De plus, le désintérêt politique semble corrélé au manque d'information, de sensibilisation ou à l'éloignement de la population aux centres de

---

<sup>147</sup> Razafindrakoto, Razafindrazaka, Wachsberger, *Les Malgaches et la démocratie. Principes, Fonctionnement et participation : premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2008 à Madagascar*, Afrobarometer Briefing Paper, n°64, 2008, 11p.

<sup>148</sup> D'après l'enquête, 9% sont pour le parti unique, 9% pour donner les pleins pouvoirs au Président et 20% pour la prise du pouvoir par l'armée.

<sup>149</sup> Razafimamonjy, Razafindrakoto, Razafindrazaka, Roubaud, Wachsberger, *Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : expérience, perception et attentes de la population : premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar*, 2014, 17p.

décision. Enfin, pour 75% de la population la politique et le gouvernement semblent incompréhensibles.

### 2.1.2. Décalage temporel entre l'instauration d'une démocratie et le transfert

En Haïti ou à Madagascar, se posent aussi la question des libertés civiles : faiblesse de la liberté des médias, de la liberté d'expression, de la liberté d'opinion même ; pratique de censure ou glissement vers l'autocensure (Madagascar), etc. Pour F. Roubaud (2002), ces libertés essentielles encore limitées, associées en général à un manque de séparation des pouvoirs, *« sont autant d'illustrations de la complexité des processus de transformation qui travaille au corps les sociétés du Sud. (...) »* (Roubaud, 2002, p.6). Pour l'auteur, *« le respect des principes démocratiques implique bien plus qu'un simple jeu d'écriture, que la production de textes législatifs ou l'adoption de règles officielles (...). En clair, la démocratie ne se décrète pas ! »* (Roubaud, 2002, p.7). Son analyse va dans le sens des conclusions de T. Rakotondrabe pour qui, à Madagascar, *« (...) la démocratisation fait évoluer le sentiment d'identité nationale si la décentralisation fonctionne. Mais celle-ci fonctionnera seulement si elle implique vraiment la population sur la base d'une recherche de biens communs (...) »* et *« (...) la participation librement consentie par la population à tout échelon de la vie politique ne doit pas être juste une affaire des politiciens en recherche d'intérêt personnel »* (Rakotondrabe, 1993, p.24).

La démocratie est un processus long. Peut-elle alors s'enraciner au vu de la temporalité plus courte des programmes de développement ? La démocratie doit être une valeur intégrée et défendue par les populations, mais les priorités des populations sont souvent autres : pour la plupart, chercher à satisfaire d'abord des besoins primaires pour (sur)vivre est un objectif quotidien (boire, manger, se soigner, trouver un logement, un travail, etc.). Il n'y a, pour eux, aucune « durabilité » (au sens des slogans globaux) de leur situation économique, matérielle, professionnelle. On demande pourtant à des populations vivant dans l'urgence quotidienne, de penser global, de travailler aujourd'hui pour demain, de se démocratiser rapidement pour leur propre bien être futur. Autrement dit, de parvenir à un développement durable accéléré, comme exprimé

dans le DSNCRP<sup>150</sup> de Madagascar qui vise un objectif de production d'une « *société moderne, forte et véritablement démocratique (...) permettant un développement rapide et durable* » (DSNCRP, 2009, p.75).

Le mécanisme est finalement pensé à l'envers. On encourage, en effet, une gouvernance démocratique *down/top*, tout en ayant une pratique *top/down*. Un modèle est transféré du Nord vers le Sud, puis du national au local, nécessitant un temps court et une participation citoyenne pour fonctionner. Pour cela des politiques et orientations stratégiques de l'approche projet sont déployées, comme pour forcer l'appropriation. Mais pour qu'un modèle fonctionne, ne faudrait-il pas mieux que l'idée provienne de la base dès le départ et non l'inverse ? Cela semblerait pourtant coller beaucoup mieux aux aspirations des politiques internationales en matière de bonne gouvernance.

## **2.2. L'échec de la mise en place de la participation citoyenne**

### **2.2.1. La participation citoyenne peut-elle exister ?**

« La décentralisation politique au niveau local est un élément essentiel de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'engagement des citoyens ; elle doit comprendre un mélange équilibré de démocratie représentative et de démocratie participative. (...) Les autorités locales devraient reconnaître les différentes composantes de la société civile et faire en sorte que toutes soient parties prenantes dans le développement progressif de leur communauté et de leur quartier » (ONU Habitat, 2009, p.9).

À travers ces lignes directrices de l'ONU, la participation des citoyens s'impose pour favoriser la responsabilisation et ainsi permettre l'appropriation du modèle à mettre en place.

Dans la réalité, quelle place accorde-t-on réellement à la participation citoyenne ? L'équipe DIAL souligne, à propos des Malgaches, le « *faible intérêt pour la politique et la*

---

<sup>150</sup> Ces lignes directrices répondent à la demande de la communauté internationale et prévoient une bonne gouvernance pour le relèvement du pays en moins de dix ans.

*limitation de leur participation dans ce domaine* »<sup>151</sup>. Le rapport 2013 indique que seulement 28% des « citoyens » se sentent bien informés, 80% ne considèrent pas que les moyens déployés par les communes leur permettent de participer aux décisions : seulement 20% de la société civile aurait été sollicitée. L'équipe souligne que d'un côté les collectivités territoriales décentralisées et le gouvernement ne contribuent pas à l'émergence d'une démocratie et d'une citoyenneté locale et, de l'autre côté, la culture participative ne semble « *pas encore acquise* » car la pratique est trop récente. Les Malgaches seraient, d'après l'équipe, plus « *habitués à établir une liste de doléances auprès des responsables locaux (...)* ». La participation semble surtout répondre alors à une exigence du développeur, dans la mesure où tout projet de développement, pour être financé, doit inclure une démarche de concertation. Leur avis, s'il est différent des objectifs, ne sera pas pris en compte, voire non exprimé : une participation allant dans le sens du projet est demandée. Des groupements de société civile devant « participer » peuvent se créer spontanément en réponse à la demande des financeurs de projets. Tel est le cas observé en Haïti dans le cadre d'un projet de reboisement financé par le PNUD, exigeant une approche participative. En réaction au projet, un nouveau groupement de société civile était apparu sur l'initiative d'une personnalité locale dirigiste : un homme âgé, respecté et craint par l'ensemble du groupe. Lors des réunions « participatives », personne n'osait prendre la parole à la place de ce chef local. De plus, les lignes directrices du PNUD exigeaient que les budgets du projet de reboisement soient gérés par ce groupement, dans un souci de responsabilisation...Quelques mois plus tard, les membres avaient principalement investi les fonds dans leurs propres priorités à savoir : achat de télévisions, radios ou meubles.<sup>152</sup>

### 2.2.2. La participation citoyenne : une pratique limitée au Nord comme au Sud

Plus largement, la démarche de concertation, exigence de toute politique publique, est critiquable....même au Nord. La prise de responsabilité par les citoyens n'est pas toujours

---

<sup>151</sup> Razafimamonjy, Razafindrakoto, Razafindrazaka, Roubaud, Wachsberger, Gouvernance, corruption et confiance à l'égard de l'institution à Madagascar : expérience, perception et attente de la population. Premiers résultats enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar, Janvier 2014. 17p.

<sup>152</sup> Par ailleurs, malgré le fait que les démarches administratives concernant l'acquisition d'une parcelle pour le projet aient été traitées selon les lois en vigueur, un propriétaire foncier apparu soudainement, réclamant des indemnités en échange de l'exploitation de son terrain. Le projet fut ralenti puis dû être repris à zéro sur une autre parcelle.

évidente au niveau local. Les citoyens peuvent discuter une décision, mais il ne leur est pas demandé d'en prendre une, si bien que les ateliers de concertation peuvent être désertés<sup>153</sup> et rassembler, au final, toujours les mêmes acteurs (privés, élus, associations) sauf les citoyens. Par ailleurs, la réalité montre que tout le monde ne veut pas participer ou ne se sent pas concerné par la gestion locale du développement, ou n'a pas forcément l'envie d'exprimer une opinion ou encore de prendre des responsabilités. La multiplication du nombre d'acteurs accroît la difficulté de mettre tout le monde d'accord, freinant la mise en œuvre de projet. Par ailleurs, la réelle participation citoyenne ne se trouve pas dans la présence physique à une réunion de concertation, mais dans le pouvoir du peuple à être entendu et respecté.

Aussi, du Nord au Sud, le thème apparaît éminemment politique. La participation citoyenne correspond-elle aux volontés politiques ? Est-ce que les politiques font assez de sensibilisation auprès de la population ? La participation citoyenne où chacun serait sensible, impliqué et responsable de son développement est-elle une utopie ? Un mythe d'une société monde, d'un « penser et agir ensemble pour tous » construit en Occident ? Certains auteurs, comme G. Froger (2009), émettent ainsi l'idée que la participation est un leurre, un moyen de légitimer des politiques servant des intérêts économiques d'acteurs influents, faisant semblant de prendre l'avis des parties prenantes. Si tel est le cas, cela expliquerait que certains acteurs de la société civile (du Nord, mais surtout du Sud) ne soient pas entendus.

Quelle place accorde-t-on réellement aux populations dans la prise de décision ? Pourquoi les idées innovantes de groupements issus de la société civile n'enregistrent-elles que très peu d'échos et sont-elles qualifiées « d'alternatives » ou « de politisées » ou encore « d'utopiques », adjectifs employés de façon péjorative dans ce contexte ? Concernant Madagascar, Jean-Pierre Raison et Hervé Rakoto Ramiarantsoa soulignent le décalage entre le modèle théorique et les réalités historiques et culturelles du pays : « *Comment la participation, la décentralisation peuvent-elles s'accorder à une société dont la distinction entre groupes statutaires ainsi que l'administration très centralisée des espaces et des hommes marquent l'histoire ?* » (Raison, Rakoto Ramiarantsoa, 2010, p.97).

---

<sup>153</sup> Cas observé par exemple dans le cadre des réunions de concertation citoyenne autour de la mise en place d'agenda 21 communal.



Imposer une participation n'amène-t-il pas, indirectement, à retourner les responsabilités sur les citoyens et non plus sur le gouvernement (ou sur la communauté internationale) ? N'est-ce pas alors culpabiliser les populations ? L'absence d'enracinement du modèle, selon les experts, pourrait être due à l'absence de participation ou manque de volonté des populations. Autrement dit, avec tous les moyens déployés, si les pays en développement n'arrivent pas à se développer, cela pourrait bien être la faute des pauvres et de leur attitude « attentiste ». Notre travail procède d'un regard différent : si la démocratie ne prend pas, n'est-ce pas parce que l'idée ne provient pas de ces hommes et femmes pour lesquelles le modèle est pensé ? Les populations pourraient peut-être adhérer à des valeurs externes si seulement le modèle atteignait les objectifs fixés ou étaient en lien avec la réalité. Qui voudrait se sentir responsable et participer à un projet qu'on lui impose et qui ne sert aucun de ses intérêts ?

### 3. La faute à la culture ?

Un des arguments avancés pour expliquer l'échec de la démocratisation et de son modèle social, économique et politique, serait le refus des populations d'y adhérer ou encore l'idée qu'elles ne seraient « pas prêtes » ou « pas faites » pour cela. Différents travaux débattent de cette question. D'un côté les valeurs démocratiques sur lesquelles reposent le modèle de développement et notamment la participation citoyenne, peuvent ne pas du tout correspondre au fonctionnement de base des sociétés locales (Buvat, 2003). Mais d'un autre côté, on trouve une réelle volonté des habitants d'accéder à une démocratie. En témoigne l'émergence de groupements au sein de la société civile (Razafimamonjy et al., 2013<sup>154</sup>).

La persistance de la gouvernance « traditionnelle » ou informelle, peut être une réponse au dysfonctionnement du modèle de gouvernance formel et moderne (N. Meisel, Ould Aoudia, R.Otayek). La question de l'universalité du modèle démocratique suscite des controverses au sein même des pays du Sud. Ces derniers pointent du doigts les

---

<sup>154</sup> RAZAFIMAMONJY Laëtitia., RAZAFINDRAKOTO Mireille, RARAFINDRAZA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, Rapport Enquêtes Afrobaromètre 2013 sur Madagascar : le rapport à la politique à Madagascar : politisation et participation citoyenne, Dial, IRD, Instat, Afrobaromètre, 2013, 7 p.

différences qui éloignent les sociétés des pays en développement de celles des pays occidentaux, tant dans leur culture que dans les moyens réels dont elles disposent pour appliquer un modèle de démocratie historiquement situé. En juin 2014, la presse haïtienne publiait encore un article nommé « *Démocratie à l'haïtienne ou l'exaltation inconsciente de la dictature* ». L'auteur, Gary Olius, écrit :

« (...), il doit nécessairement exister une démocratie à l'américaine et une démocratie à l'haïtienne. Les espaces physiques, les hommes, les femmes, les valeurs, les possibilités matérielles, les élites et les mentalités n'étant pas aussi les mêmes. ( ... ) »<sup>155</sup>.

Les bases culturelles éloignées, de celles de l'Occident, demeurent-elles un frein à l'enracinement d'une bonne gouvernance ? Retrouvant les mêmes remarques en Haïti et Madagascar, nous nous interrogeons sur la responsabilité de la culture dans l'échec du modèle. En prenant l'exemple de Madagascar nous allons tenté de comprendre en quoi exactement les fondements de la société malgache peuvent être éloignés des valeurs du modèle. De plus, considérant le fait que les sociétés soient en mouvement, aspirant à une démocratie « métissée », le problème de la culture dans l'échec du modèle ne proviendrait-il pas plutôt de la manière dont elle est instrumentalisée ? Le tiraillement entre « tradition » et « modernité » ne serait-il pas dû à la non atteinte des objectifs du modèle ? Et le principal problème culturel ne se situerait-il pas dans l'uniformité du modèle et non dans les cultures locales ?

### **3.1. Des différences culturelles invoquées comme frein à l'émergence d'une gouvernance démocratique : exemple de la société *merina***

#### **3.1.1. Le *fiahavanana* et le *fanjakana* : des régulateurs de l'organisation sociale persistante**

Concernant Madagascar, bon nombre de travaux de sciences humaines soulignent les décalages entre les valeurs démocratiques occidentales et les fondements de la société malgache. Ceux-ci perdurent dans les systèmes de pensée et les pratiques, en domaine

---

<sup>155</sup> [www.alterpresse.org/spip.php?article16554#.VRlh-qMeo3s](http://www.alterpresse.org/spip.php?article16554#.VRlh-qMeo3s)

rural surtout, et restent instrumentalisés par les politiques (Ottino, F. Raison Jourde, H. Rakoto Ramiarantsoa, Laurent Berger, Domenichini, Urfer, Buvat, etc.).

Nous l'avons vu, la société malgache est purement inégalitaire et est fondée en partie sur l'importance du *fihavanana* (voir Chapitre 2\_3.1. page 174). Pour que cet ordre des choses se maintienne, il existe une pluralité de devoirs et interdits (*fady*), autrement dit des normes et codes sociaux à respecter. Il est par exemple interdit de porter du rouge, de montrer du doigt, de pénétrer un lieu sacré ou encore malvenu de s'énerver en public, de ne pas respecter les aînés, ou ne pas rester à sa place sociale, etc. La liste est longue et peut varier selon les lieux. Mais toutes ces règles sont construites sur l'idée effrayante que si elles ne sont pas respectées, « *l'ordre cosmique et social sera perturbé et risque d'être précipité dans le chaos* » (Ottino, 1987, p.12). Tout acte pouvant briser ce *fihavanana*, serait considéré comme une faute grave, pouvant engendrer des conséquences néfastes pour la personne « coupable », mais aussi sur sa famille, sa descendance, voire ses voisins (stérilité, maladie, mort). Le risque est surtout d'être excommunié, grande crainte des Malgaches (*tsiny* ou blâme communautaire). Ils sont dans leurs actes et paroles, en perpétuelle peur d'enfreindre une loi (*dina*) ou un interdit (*fady*). Ce sont là de « *puissants régulateurs des relations sociales et garant du maintien du lahatra* » (Andriamanjato, 1958, in Ottino, 1987, p.20) et donc d'une paix sociale, mais également un frein à l'initiative personnelle et au dépassement de la place que la société confère. « *Avoir de la personnalité pour un Occidental, c'est savoir se détacher des autres pour affirmer ses opinions envers et contre tout. Pour un Malgache c'est savoir s'unir aux autres malgré les différences entre eux* ». (R. Dubois, in Buvat, 2003, p.35). Autrement dit, le modèle démocratique formellement égalitaire et individualiste censé permettre le développement personnel<sup>156</sup>, est plaquée sur une société inégalitaire où la recherche individualiste de la liberté irait à l'encontre de tout mode de fonctionnement de la société elle-même. En cela, l'approche participative et l'émergence d'une démocratie locale au sens où l'Occident l'entend, peut s'avérer délicate en contexte malgache.

Outre le *fihavanana*, la notion de *fanjakana* serait un autre frein à l'émergence d'une société civile pro active, cette notion désignant le pouvoir et établissant un lien entre chef et divinité (voir Chapitre 2\_3.1. page 174). Cet amalgame est largement entretenu,

---

<sup>156</sup> La participation comme forme démocratique de l'égalité offrant à l'individu un espace d'expression libre et la conscience de la valeur de son opinion et de son rôle.

encore aujourd'hui et a un impact sur les comportements des populations malgaches. Il est en effet rare d'observer des manifestations allant à l'encontre de l'avis des décideurs en raison de la crainte de s'opposer à un avis quasi « divin ». L'enquête Afrobaromètre de 2013 enregistrait que pour beaucoup de Malgaches, la manifestation ou l'opinion politique est « taboue ». Pour le développeur, cela peut passer pour du laxisme ou la marque d'un désengagement. Certes, un désarroi et un manque de confiance dans l'institution augmente dans les esprits de la population. Toutefois, si exprimer son opposition au chef est intolérable, les Malgaches usent de la manifestation silencieuse pour exprimer un désaccord. Au niveau national, point de grands défilés bruyant dans les rues de la capitale, mais des incendies de forêts, nocturnes, anonymes, dans les alentours des collines d'Antananarivo, en signe de protestation. Au niveau local, si une décision ne plaît pas, soit le projet en lui-même sera boycotté (comme ne pas venir aux réunions), soit aucun avis ne sera exprimé, lors d'un vote par exemple.<sup>157</sup>

Le rapport à l'autorité est donc ambigu, un mélange de peur de briser une tradition, de devoir respecter l'autorité (la divinité) mais aussi une crainte des représailles si l'on exprime son avis. En effet, les représentants de toute forme de pouvoir décisionnel, sont souvent ceux qui ont les moyens (financiers, matériels, etc.) de « punir ». Un paysan sans terre n'ira jamais à l'encontre d'un propriétaire terrien.

### 3.1.2. L'importance du rôle des anciens, un frein à la participation

Un autre frein possible à la participation citoyenne réside dans l'importance du rôle des anciens et dans le poids de la tradition orale de la société malgache. Cette dernière étant lignagère, les Malgaches accordent un grand respect et croyance envers leurs ancêtres. De fait, les plus âgés sont considérés comme les plus proches de ces derniers qui veilleraient sur les descendances. La mémoire de la lignée constitue la construction de l'identité d'un groupe familial (identité aussi territoriale puisque un nom de famille peut se rapporter à un lieu d'origine, souvent lieu du tombeau familial). De plus, les personnes âgées peuvent être celles qui contrôlent certaines activités de production. Ainsi les *raiamandreny*, chefs de communauté informels, sont élus pour leur âge et leur statut social.

---

<sup>157</sup> Comme le cas, cité plus haut, du DDR de la région Itasy, qui devant exprimer son avis concernant l'entrée de la CCI dans l'assemblée générale du centre de formation en agriculture de l'Itasy, ne bougea pas lors du moment du vote à main levée, comme un vote blanc, exprimant son désaccord.

Soulignons que des formes de démocratie existaient dans le fonctionnement des sociétés locales. En effet, si un chef traditionnel ne peut être contredit publiquement, s'il lui appartient de fixer les *dina* (les règles) et de prendre des décisions, son rôle est fondé sur le principe de réciprocité. Tout chef est associé à une figure parentale devant travailler au bien être de sa population. Celle-ci peut demander à tout moment une réunion pour aborder une problématique locale. La réunion sera dirigée par le chef local, celui-ci étant censé écouter et chercher le consensus. Autrefois, si le chef ne contribuait pas au mieux être de sa population, celle-ci pouvait le destituer. Aujourd'hui la réciprocité n'est plus tout à fait respectée et le rôle des chefs traditionnels tend à diminuer en parallèle de l'émergence de pouvoir « moderne », institutionnel ou économique. Malgré cela, la population continue souvent de passer par le représentant « traditionnel » de la communauté pour régler un problème, en esquivant le pouvoir institutionnel (*fokontany*, maires, chef de Région, ...). Ces chefs non reconnus officiellement continuent donc d'être respectés.

### 3.1.3. La « *ligne de fracture* »<sup>158</sup> entre une tradition orale et culture écrite du modèle

Ce respect s'accompagne d'une prédominance des aînés sur les cadets, notamment en ce qui concerne la prise de parole en public. La place de l'oralité est déterminante dans le fonctionnement de la société malgache. Le *kabary* est la maîtrise du langage, un art du discours « savant ». La prise de parole en public n'est donc pas donnée à tout le monde. L'apprentissage du *kabary* est long et souvent réservé aux instruits et âgés, notamment les *raiamandreny* le maîtrisent. La parole est source de pouvoir et renferme une capacité à influencer les populations. « *Celui qui parle, c'est celui qui sait* » (extrait entretien habitant Miarinarivo, 2012). Les échanges oraux renferment de nombreux codes sociaux, eux aussi à respecter ou à maîtriser. Par exemple on ne salue pas de la même manière un *Andriana* et un *Andevo*, et le « bonjour » varie aussi en fonction du groupe auquel la personne qui salue appartient, ou encore en fonction de la région d'origine. Un simple salut permet de catégoriser les personnes dans cet « ordre des choses ». Dans ce contexte, prendre la parole en public n'est pas un acte anodin. D'une part, il existe des relations hiérarchiques internes à un groupe, selon l'âge, le genre, le statut social.

---

<sup>158</sup> Terme emprunté à Jütersonke, Kartas, 2010.

D'autre part les Malgaches veillant au maintien de l'ordre des choses tentent le moins possible de s'énervier en public, de s'opposer à quelqu'un ou de prononcer une faute. La recherche du consensus est perpétuelle. Ce qui revient aussi à n'exprimer aucune opinion réelle, et à ne trouver aucune solution vraiment satisfaisante, attisant des frustrations. Si le consensus ne peut être trouvé et si le problème (ou le projet !) discuté « *menace la sauvegarde de l'unanimité et, au-delà, l'idéal du fihavanana, (...)* » (Ottino, 1987, p.28), il sera ignoré et rejeté. Dans d'autres cas, si un problème est discuté, la décision sera prise par un ou des acteurs dominants, ayant légitimité à prendre la parole (*raiamandreny*, chef locaux, personnes âgées, *Andriana*, etc.). Ottino souligne les nombreuses précautions employées avant toute prise de parole en public<sup>159</sup>. L'orateur commence par une liste interminable d'excuses qui témoigne d'un certain sentiment d'insécurité et « *révèle (...) cette peur obsessionnelle qui marquent les Merina traditionnels d'un sentiment très fortement intériorisé de culpabilité vis-à-vis des autres et du monde dans lequel ils vivent* » (Ottino, 1987, p.32).

Si ces observations concernent une société traditionnelle « rurale » d'antan, on note que non seulement ces codes régissent encore les rapports sociaux et constituent des « obstacles » à l'approche participative du développement, mais qu'ils peuvent aussi se trouver en milieu urbain ou « moderne ». En effet, un cadre malgache d'une ONG internationale vivant à Antananarivo, ayant étudié à l'étranger, conserve les normes et valeurs « traditionnelles », tant dans les modes de gestions des affaires, des relations humaines, que d'organisation du travail. Pour un développeur, les attitudes d'un homologue peuvent alors paraître déstabilisantes et incompréhensibles. Il y a comme deux systèmes de valeurs qui coexistent. La surimposition d'une culture écrite moderne, celle des développeurs, introduit ainsi « *une ligne de fracture* » à cette culture orale traditionnelle (Jütersonke, Kartas, 2010, p.22), et est à l'origine de nombreux dysfonctionnements dans l'application du modèle.

Cette situation n'est cependant pas figée. Des recompositions culturelles et identitaires sont en cours. Elles influencent les modes de penser, les systèmes de valeurs et les croyances, notamment auprès d'une jeunesse souhaitant s'affranchir du poids des « traditions » et d'une place hiérarchique dans la société qui l'empêche d'agir et/ou de penser librement.

---

<sup>159</sup> Ottino Paul, *Agir et parler dans les campagnes merinas des années 60*, Communication au « Madagascar Kolloquium », 7-11 décembre 1988, 102p.

### 3.2. Une société en mouvement : restructuration des systèmes de valeurs et volonté de démocratie

Beaucoup de Malgaches exigent en effet une démocratie, de l'égalité, une liberté d'expression et un respect des Droits de l'Homme. La mondialisation, les migrations internes vers les centres urbains nationaux voire internationaux, l'accès à l'éducation, corrélée au transfert d'un modèle de gouvernance démocratique qui a fait ses preuves en Occident, véhiculent de nouvelles normes, valeurs et droits auxquels les populations peuvent aspirer.

Si l'enquête Afrobaromètre menée sur Madagascar reflète un désarroi face aux valeurs démocratiques, elle témoigne aussi d'un attachement des Malgaches aux respects des libertés et pratiques démocratiques qui va croissant depuis l'instauration d'un gouvernement de transition illégitime. Ils expriment leur mécontentement face à la manière dont le gouvernement gère le pays, et peuvent s'opposer à une trop forte concentration de pouvoir. Le rapport 2013<sup>160</sup> stipule que si la participation citoyenne est faible, on relève « *une forte revendication du rôle du citoyen* » et une croyance dans des élections démocratiques pour sortir de la crise (80% des avis) ainsi que la nécessité de faire plus de place à la société civile (40% des avis). L'équipe conclut :

« Ce constat global de faiblesse des différentes formes de participation sociale et politique à Madagascar semble résulter plus de la déliquescence des structures, des instances de représentations sur lesquelles les citoyens peuvent s'appuyer, que d'une véritable démobilisation. ». (Razafindrakoto et al., 2013, p.7).

L'effacement progressif de l'État dans son rôle de producteur de biens et de services collectifs, associé à l'affirmation progressive de la démocratie comme forme de gouvernance, favorise l'émergence de la société civile. C'est le cas à Madagascar et encore plus fortement en Haïti qui dispose d'une société civile revendicatrice (mouvements paysans, presse alternative, ...)<sup>161</sup> et d'une culture révolutionnaire. Si à

---

<sup>160</sup> Dial, IRD, Coef. Ressources, Instat, Le rapport à la politique à Madagascar : politisation et participation citoyenne. Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar, Octobre 2013, 7p.

<sup>161</sup> La culture haïtienne est très différente de celle des malgaches de hauts plateaux. Haïti est un pays « révolutionnaire », premier pays noir indépendant, les manifestations sont nombreuses, les organisations de bases aussi.

Madagascar la manifestation publique est taboue, elle est au contraire inscrite dans les mœurs des Haïtiens.

Cependant il y a, une hétérogénéité dans ces groupements de société civile. Leurs objectifs sont différents, rendant difficile parfois leur crédibilité. Selon une étude du centre tricontinental de 2010 sur l' « état des résistances dans le Sud », certains sont de vrais mouvements mais rencontrent de grandes difficultés à se fédérer (conflit de *leadership*). D'autres jouent le jeu de la démocratie et du développement pour pouvoir tirer parti des financements (prolifération d'ONG locales, associations en tous genres, parfois très éloignées du militantisme, ...). Ces groupements permettent bien souvent le recyclage socioprofessionnel ou la « *reconversion des élites politico-bureaucratiques* » qui sont « *éloignées des préoccupations existentielles concrètes des individus* » (Chouala, 2010, p.29)<sup>162</sup> qu'ils représentent. Bien souvent les vrais militants, sans financement, issus de couches populaires, ont des revendications locales basées sur des besoins immédiats. Ces objectifs sont différents de ceux des ONG, dirigées par des élites, maîtrisant le langage des bailleurs, luttant pour un développement durable et inscrits sur du long terme. Face à ces divergences d'objectifs, nous pouvons alors avoir une « *irruption des pauvres* » (Ela, J.-M., 1994, in Chouala, 2010) dans le champ de la contestation, sans organisation, sans fédération (manifestation, pillage, violence, leur faisant perdre une certaine crédibilité). »

Il y a une fracture entre l'État et les individus mais aussi entre les groupements de société civile et les citoyens qu'ils représentent dont les paroles/revendications restent ignorées. Aussi la constitution d'une société civile encouragée et financée par la communauté internationale s'éloigne de l'objectif de départ qui est d'instaurer une véritable démocratie participative. Elle est caractérisée par les mêmes dérives observées quelques soient les échelles de gouvernance : clientélisme, élitisme, corruption, absence de démocratie et aggravation des discriminations. « *Les exigences de changement et les revendications buttent contre les structures rôdées de régimes oligarchique* » (Tonda, Debain, 2010, p.35)...eux-mêmes entretenus par la communauté internationale.

De plus, ces nouvelles aspirations à Madagascar se heurtent au fonctionnement social local. Les individus qui exigent une démocratie peuvent subir de fortes pressions de la part de leur famille ou de la société qui leur rappellent l'antagonisme de leurs

---

<sup>162</sup> In Alternatives Sud, Volume 17-2010/4, *État de résistance dans le Sud-Afrique*, Centre tricontinental, Syllepse, 2010, 267p.



pensées/actions avec les règles sociales malgaches et les risques de briser le *fihavanana* qu'ils entretiennent. Un enquêteur français, résident à Madagascar, indique que Madagascar est caractérisé par « *un manque d'ouverture au changement* » et une forme d'immobilisme, faisant comme si « *le temps s'était arrêté* » (entretien Mr. P, Antananarivo, 2012)<sup>163</sup>. Tous les éléments structurants la société traditionnelle sont donc à nuancer car actuellement en perte d'adhésion ou en pleine restructuration. Cependant, l'immobilisme n'est qu'apparent. Une forme de dualité s'installe dans la pensée de l'individu : il se situe soit pleinement dans la tradition, soit pleinement dans un modèle démocratique et occidental, mais il est le plus souvent entre les deux.

Le modèle de gouvernance occidental est tellement pensé comme unique, éthiquement incontestable, qu'il ne permet pas le maintien des fonctionnements « traditionnels » ; il ne leur laisse aucune place et aucun moyen d'adaptation. Selon l'équipe DIAL (Razafindarkoto et al., 2013), le travail de la communauté internationale en faveur de la bonne gouvernance engendre paradoxalement une diminution du rôle de l'État, une décredibilisation des institutions et un délitement des normes « traditionnelles » comme le *fanjakanaa* ou le *fihavanana*. De nombreuses réflexions sur la culture et le fonctionnement traditionnel de la société malgache, ainsi que son instrumentalisation, pourraient être un facteur explicatif de l'absence de croissance économique et de l'échec du modèle démocratique. Les sociétés locales n'y trouvent aucun rappel de leurs valeurs car elles sont profondément différentes (égalité/ individualité/ ouverture/ participation/ démocratie contre inégalité/ communauté/ cloisonnement). Les populations doivent donc se transformer, adhérer au modèle si elles veulent « prendre le train en marche ». P. Ottino souligne comment cela entretient le clivage entre le monde urbain et le monde rural :

« Les coutumes des ancêtres ne sont plus suivies, tout simplement parce qu'elles sont de moins en moins connues. Prises entre les difficultés quotidiennes et la pression des nouveaux domaines ou cadres d'existence de la vie moderne (...), elles ne trouvent pas leur place dans l'environnement urbain » (Ottino, 1987, p.52).

Il ajoute aussi que « *ces contraintes sociales* », cet enchevêtrement de deux mondes, peut attiser des « *frustrations et des colères susceptibles d'éclater (...) en violence* ». (Ottino,

---

<sup>163</sup> Précisons que cette perception est aussi ressentie en Haïti par les coopérants étrangers ou les Haïtiens adhérant au modèle occidental.

1987, p.56). Cependant, si ces propos concernent Madagascar d'après des analyses des contextes socioculturels, ils peuvent tout aussi bien concerner Haïti. En effet, certains experts tentent de décrypter le caractère « violent » des Haïtiens par leur histoire et leur culture qui expliquerait l'instabilité du pays et son incapacité au développement.<sup>164</sup>

### **3.3. Des références traditionnelles entre effritement et instrumentalisation**

#### **3.3.1. Entre deux mondes**

Les éléments du fonctionnement de la société malgache sont des clés pour appréhender l'échec de l'ancrage de modèle, qu'ils soient encore fonctionnels dans les esprits et les pratiques, ou qu'ils soient détournés de leurs sens pour alimenter des pouvoirs en place. Nous avons pu voir, comment la question ethnique pouvait être instrumentalisée. Il en va de même concernant le statut social. Problèmes vécus, réels ou non, dans tous les cas ces deux facteurs sont mobilisés dans les luttes de pouvoirs, et ce à toute échelle. Un enquêté, étudiant originaires du Sud de l'Île, explique ainsi que certains étudiants côtiers à l'Université d'Antananarivo changent leur nom de famille en un nom *merina* dans l'espoir de ne pas être lésé dans l'obtention de leurs diplômes. Rappelons que le nom de famille à Madagascar réfère à la fois au groupe statutaire et au territoire familial. D'autres personnes souhaitent accéder à une caste supérieure, notamment celle des nobles (*Andriana*) pour acquérir une légitimité sociale, vectrice de pouvoir. Encore plus symbole d'autorité, le statut de *raiamandreny*, est aussi très convoité. Dans l'histoire, les nobles avaient pour rôle de s'occuper de la population. Cependant, le titre d'*Andriana* ou *raiamandreny* est de plus en plus utilisé pour légitimer toute sorte d'excès et d'abus de pouvoir (auto proclamation). Cette invention d'un lien de parenté noble est courant et désigné à Madagascar par le terme : « faire *misavi-drazana* » (*masavy* : sorcellerie, *razana* : ancêtre). Ces évolutions d'intérêts sont révélatrices de l'effritement des valeurs traditionnelles. Les réels défenseurs des traditions perçoivent ces dérives d'un mauvais œil, une honte ou un affront à la culture et aux valeurs de la société malgache.

---

<sup>164</sup> Voir la théorie de la *violence et des ordres sociaux* de D. C. North, J. J. Wallis et B. R. Weingast pour l'aspect général et l'article concernant Haïti : « An island drifting apart : Why Haïti mires in poverty while Dominican Republic forged ahead ? De E. Frankema et A. Masé, Université d'Utrecht, 2011, 34 p.

Au-delà des titres sociaux, c'est aussi la notion de *fanjakana* qui est instrumentalisée, principalement par les personnalités politiques. Les derniers événements politiques à Madagascar reflètent bien cette instrumentalisation des deux mondes (moderne/traditionnel). Rajoelina, ancien Président illégitime (2009/2014), se porta candidat aux élections présidentielles, rompant son accord passé avec la communauté internationale<sup>165</sup>, juste après être revenu d'un entretien avec le Pape au Vatican. Il relaie dans la presse la bénédiction qu'il a reçu du Pape pour cela, renforçant son rôle en tant que porteur de la parole divine<sup>166</sup>. Il instrumentalise la gouvernance « moderne » et de l'autre les croyances populaires pour asseoir une légitimité. Relevons que tous les autres candidats à la présidentielle de 2014 iront obtenir la « bénédiction » des ancêtres auprès des grands chefs traditionnels de Madagascar (*Tangalemena*, principalement sur la côte Est). Ces faits sont le symbole d'une théâtralisation du politique auprès de la communauté internationale et de la tradition auprès de la population, dans laquelle les chefs religieux jouent le jeu et contribuent à semer le trouble entre les deux mondes.

F. Raison Jourde et J.P Raison, dressent dans la même démonstration, le portrait de M. Ravalomanana (ancien Président, destitué en 2009 par Rajoelina). Il est *Merina*, de groupe statutaire élevé, mais issu du domaine rural pauvre. Il devient très populaire dans toute l'île, auprès de toutes les ethnies, car il est l'archétype de « *self made man* ». Il utilise dans ses discours des notions de *fanjakana*, le *fihavanana* (le « vivre ensemble »), fait référence « *au peuple de Dieu* ». Cela se reflète dans son Madagascar Action Plan (MAP) qu'il établit en 2007, en guise de remplacement du Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP), symbolisant son affiliation aux États-Unis plutôt qu'à la France. Le MAP encourage les investissements américains, une politique libérale, dans laquelle il mixe avec brio le vocabulaire de la communauté internationale et celui de la tradition malgache : « *pour une croissance rapide et durable* »<sup>167</sup> tout en respectant le *fihavanana*. Paul Ottino, quant à lui, a pu démontrer comment le *fihavanana*, n'est valable en réalité que pour le groupe des *Andriana* (contenant des sous groupes, petits et grands nobles). Le *fihavanana* ne peut s'appliquer à tous étant donnée la mobilité importante des groupes statutaires

---

<sup>165</sup> Quelques mois plus tard, sous pression de la communauté internationale, il retira sa candidature.

<sup>166</sup> Plus d'informations dans l'article de Madagascar Tribune du 3 mai 2013 : « Andry Rajoelina auprès du Pape François : la confusion des genres ? ». [www.madagascar-tribune.com/La-confusion-des-genres,17676.html](http://www.madagascar-tribune.com/La-confusion-des-genres,17676.html)

<sup>167</sup> Cf. DSNRP Madagascar, 2008.

(monter et descendre d'un groupe à l'autre selon les mariages et/ou conflits) (Ottino, 1998). Pourtant le mythe du *fihavanana* étendu à toute la société malgache est entretenu afin que les détenteurs de pouvoir conservent leurs places.

On relève à Haïti, les mêmes pratiques des politiciens ou personnalités de pouvoir qui font appel à la culture vaudou (rencontre avec des sorciers pour obtenir de la réussite, lever un « sortilège » ou obtenir une forme de « protection ») pour accéder à un poste institutionnel. Ce qui montre bien qu'on a plus affaire à un problème de pouvoir qu'à un problème ethnique ou de statut social traditionnel.

### 3.3.2. Risque de repli ou simple transition ?

Se pose enfin la question de la définition de l'identité. Alors qu'en 1997 l'étude de F. Roubaud sur les ethnies et castes à Madagascar démontrait qu'il y a bien une identité nationale solide à Madagascar, nous assistions en 2012 à la conférence qui interrogeait l'existence d'une nation et identité nationale dans le pays (voir Chapitre 2\_3.3.1. page 187). Cela témoigne du fait que les politiques d'aide et la gouvernance utilisées depuis 1997, n'ont pas contribué au maintien de cette identité solide. À l'inverse elle a pu participer à la déliter, créant une dualité entre l'attachement à deux modèles distincts et deux systèmes de valeurs, au sein desquels les Malgaches ne savent plus se situer. S'agit-il d'une simple transition ? Celle ci aura-t-elle une fin ? Et pour atteindre quel équilibre ?

Le modèle de développement uniformisé et transféré est une adaptation à la mondialisation qui impose une homogénéité des pratiques afin de favoriser les échanges (tout comme les institutions financières internationales ont besoin de modes de gouvernance homogènes afin de pouvoir évaluer les pays). Cela peut créer un choc localement, favorisant un repli communautaire en réponse à un modèle culturel et idéologique dans lequel une population peut ne pas se retrouver si elle n'en tire aucun bénéfice. En parallèle, d'autres peuvent complètement vouloir adhérer au modèle étranger. Les populations peuvent revendiquer de plus en plus leurs convictions, leurs ethnies et cultures, défendant leur propre identité. Cela dérive parfois vers des revendications extrêmes, de suprématie d'une ethnie sur une autre, comme un besoin d'imposer à son tour l'importance de ses valeurs. Si des groupes dominants savent tirer parti de ce nouvel ordre mondial, les inégalités s'accroissent, les frustrations avec, pouvant mener à quelques tensions. Le modèle transposé paré de bonnes intentions, n'en demeure pas moins inscrit dans des logiques libérales ou « universelles » pour ne

pas dire « mondialisatrices », en décalage avec ceux des sociétés locales. Il ne peut que créer la discorde.

« Longtemps l'apanage des anthropologues et des sociologues, la question ethnique commence à intéresser les économistes. Si la problématique de la discrimination raciale n'est pas nouvelle (Becker, 1957, Birdsall, Salbot, 1991), des travaux plus récents se sont penchés sur les antagonismes ethniques, notamment pour expliquer la piètre performance de l'Afrique sub-saharienne en matière de développement. La Banque mondiale dans son dernier rapport sur le rôle de l'État met clairement en avant la mauvaise gestion de la question ethnique comme un facteur potentiel d'échec des politiques publiques (Banque mondiale, 1997)» (Roubaud, 1997, p.2).

La Banque mondiale identifie les diversités culturelles comme un frein. Ce sont pourtant les politiques comme celles financées par la Banque mondiale au Sud qui sont en partie responsables de la montée des divisions communautaires. La seule réponse à ce dilemme est donc de poursuivre l'homogénéisation et le transfert de modèle, de manière à ce que cela n'entrave pas le développement économique. Dans ce contexte, s'agit-il d'une simple transition qui trouvera des repères dans le nouveau mode de gestion de territoires ? Cet « entre deux » disparaîtra t-il ou à l'inverse va-t-il perdurer ne cessant de créer et de recréer des tensions ?

### **Conclusion chapitre 3**

Les différents travaux évoqués, mis en parallèle des réalités des situations actuelles d'Haïti et Madagascar, ont pu montrer que non seulement le modèle de décentralisation est intrinsèquement dysfonctionnel et ne présente aucun ancrage, mais il n'est en plus porteur d'aucune amélioration des conditions de vie des populations. Les deux pays sont caractérisés par une instabilité politique, un creusement des inégalités, un taux de corruption élevé, une économie rurale en perdition, une absence d'amélioration de l'accès aux services de base et par une absence de confiance dans le modèle de gouvernance. Les équations théoriques « décentralisation=lutte contre la pauvreté » et « bonne gouvernance=croissance » sont donc fausses, ou tout du moins, n'a pas pu être

encore démontré. En effet, le modèle n'implique en rien le développement, pas plus qu'il ne débouche sur une véritable expression démocratique.

Le lien entre bonne gouvernance/décentralisation et démocratie a pu être tout autant déconstruit. La participation citoyenne est devenue leitmotiv des politiques de développement. Elle est considérée comme vecteur d'une démocratie locale, d'une gouvernance « par le bas » et plus largement de l'appropriation du modèle et des valeurs qui y sont rattachées (liberté d'expression, développement personnel, promotion de l'égalité, etc.). Elle est pourtant loin d'être efficace déjà au Nord. Au Sud, ces valeurs éthiquement incontestables se heurtent à deux facteurs, ignorés dans l'équation théorique. Le premier concerne les fondements du fonctionnement des sociétés réceptrices qui peuvent être éloignés voire contraires à ces valeurs universelles. Tel est le cas de la société malgache, qui dispose d'une régulation de la paix sociale fondée sur l'inégalité (les groupes statutaires), une identité communautaire et territoriale forte, une perception du temps cyclique, etc. Des socles orchestrés par des règles et croyances sociales strictes, qui demeurent parfois intactes dans les esprits et les pratiques. Pourtant, celles-ci demeurent non reconnues et non prises en considération dans l'élaboration de modèle. Le système de groupes statutaires est plus prégnant que jamais à Madagascar et engendre aujourd'hui d'importantes discriminations. Les normes sociales sont prégnantes et la peur de les enfreindre ou la crainte des représailles des dirigeants (informels et formels), limitent l'adoption du modèle occidental. Non seulement cela requiert de couper avec ses références de base, mais au-delà de l'aspect traditionnel, cela revient à bousculer les « ordres établis » et à s'opposer au pouvoir en place contre lesquels la population peut être démunie.

Ce qui nous amène au second (et plus important) facteur, qui est l'instrumentalisation à la fois des fondements « traditionnels » et du modèle lui-même par les classes dirigeantes. Ces dernières défendent à la fois les valeurs « anciennes » et « modernes » dans les discours, sans y adhérer dans les faits (corruption, recherche d'intérêt individuel, abus de pouvoir, absence de volonté d'égalité sociale, etc.). Il n'y a ainsi pas de dichotomie claire entre « tradition » et « modernité ». Devant ce faux semblant de démocratie, associé à la montée des inégalités, une partie de la société civile prône le modèle démocratique et aspire à une justice sociale, défendant des valeurs qui arrivent à se vider du sens qu'on leur donne.

Le modèle occidental ne tenant pas ses promesses, dans les deux pays, il y a alors une tendance de la population à être en perte de repères, déboussolée entre un référentiel

« moderne », financé, formel, mais qui ne fait pas ses preuves, et un référentiel « traditionnel », aux modes de penser opposés, officieux et qui s'effrite car instrumentalisé. Le modèle étant un écran de fumée, la population peut vouloir se recentrer sur ce qu'elle connaît, la « tradition », tandis que la société civile (du Nord au Sud) peine à se faire entendre et revendique encore ses droits. En d'autres termes, une vision du développement penser comme en Occident pourrait s'ancrer avec le temps, mais à la condition toutefois que le modèle améliore le cadre de vie des populations ciblées : sans cela, elle n'ont aucune raison d'y adhérer.





## CONCLUSION PARTIE 1

### L'échec du transfert

Indissociable du développement durable, nouveau paradigme du développement, la décentralisation en tant que modèle est censée favoriser la lutte contre la pauvreté et la démocratie locale. Plus largement elle serait vectrice d'installation des modalités de bonne gouvernance et d'une stabilité sociale favorables aux investissements et donc au développement.

Des politiques, des directives internationales et des financements sont venus appuyer un transfert massif du modèle vers les pays en développement. La comparaison d'Haïti et Madagascar, où la décentralisation est devenue une priorité des agendas politiques depuis les années 1990, montre une certaine uniformité dans les modalités du transfert.

Cette première partie montre que l'état de la mise en œuvre de la décentralisation est, dans les deux cas, partielle ou dans une impasse, malgré 25 ans d'appui.

Au premier abord, le modèle de la décentralisation semble en place : un gouvernement, des lois, du personnel, des échelons de gouvernance, des collectivités, des transferts de compétences. Mais une analyse plus approfondie révèle une coquille vide : les textes ne sont pas appliqués, la corruption règne, les représentants des collectivités sont nommés par le gouvernement, les compétences sont transférées sans transfert de moyen ou presque. Les collectivités ne sont donc pas autonomes et leurs capacités d'action sont limitées, tandis que leur dépendance vis-à-vis du gouvernement central et de l'aide étrangère croît. De plus, l'instabilité politique favorise les conflits d'acteurs à échelle nationale comme régional et local qui participent à l'échec de l'ancrage du modèle et

explique la difficulté des projets de coopération à réellement appuyer la décentralisation (comme c'est le cas pour le Conseil Régional Aquitaine).

La quasi absence de transfert de moyens, un corpus législatif mouvant, associés à une absence de contrôle de la légalité des actes, entretiennent l'ineffectivité de la décentralisation comme de la déconcentration. Non seulement la gouvernance horizontale n'existe pas, mais nous assistons même à un renforcement de gouvernance verticale descendante. Une situation renforcée, paradoxalement, par les programmes d'aide au développement et les partenaires techniques et financiers qui, de manière générale, inscrivent plutôt leurs actions en accord avec les priorités ministérielles, que celles des collectivités territoriales.

La scission entre l'échelon national et local de gouvernance (entre État et collectivités ou État et citoyens) se creuse proportionnellement à l'éloignement du centre qui concentre les services et pouvoirs du pays. De même, le fossé entre domaine urbain et rural et entre élites et population, ne cesse de se creuser. La population se retrouve en marge, exclue des mécanismes et bénéfices économiques, sociaux et politiques que le modèle devrait leur apporter.

Malgré tout, des aspirations démocratiques sont de plus en plus prégnantes au Sud. Toutefois, l'émergence d'une société civile se révèle difficile, d'autant que la majorité des populations rurales se réfère à une tradition orale et de mode de gouvernance ancestraux et informels, souvent éloignées de ce modèle de gouvernance moderne imposé.

## **Des décalages qui interrogent les experts**

Le transfert de modèle et de valeurs issues du Nord vers des États du Sud hyper centralisés et faiblement institutionnalisés, engendre des conséquences parfois opposées aux objectifs visés, qui sont le produit de décalages de natures différentes :

### **❖ Des décalages conceptuels de la gouvernance**

D'un point de vue occidental, la gouvernance est formelle, réglementée, dépersonnalisée, fondée sur une organisation pyramidale qui s'appuie sur l'écrit. Dans d'autres sociétés, Le pouvoir est encore très personnalisé et la confiance se crée via des réseaux relationnels ; la gouvernance est surtout fondée sur l'informel et l'oralité

#### ❖ Des décalages idéologiques/culturels

Le modèle véhicule des valeurs censées être universelles alors qu'elles restent en premier lieu occidentales : les principes d'égalité, de démocratie, ou encore du participatif sont parfois contradictoires au fonctionnement de sociétés inégalitaires comme celle de Madagascar.

#### ❖ Des décalages temporels

La décentralisation requiert du temps pour s'ancrer et plus encore pour fonctionner or les pays du Sud sont projetés par les institutions internationales dans des pas de temps courts, des résultats « rapides » étant attendus. De plus, l'instabilité politique et économique chronique et l'urgence des besoins des populations est en décalage avec la temporalité théorique du modèle. Le paradigme du développement durable est difficilement appropriable car il implique d'agir pour le futur alors que les besoins quotidiens fondamentaux ne sont pas satisfaits.

#### ❖ Des décalages territoriaux

La décentralisation repose sur un découpage territorial souvent issu des délimitations administratives coloniales. Ces découpages, qui fixent aussi les pouvoirs contrôlant les territoires, sont des sources quasi-permanentes de conflits d'acteurs. Le découpage varie donc sans cesse, limitant tout ancrage du modèle et toute appropriation de ces territoires « modernes », par des populations qui continuent de mobiliser d'autres référentiels territoriaux.

#### ❖ Des décalages politiques

Nous observons des décalages entre les discours politiques affichés des dirigeants et la réalité de leurs pratiques. Non seulement les collectivités territoriales sont dépendantes de l'État central mais celui-ci ne travaille pas à l'application du principe d'autonomie et de subsidiarité : « *Nous sommes dans une approche monarchique du pouvoir* » (entretien représentant collectivité, 2012).

Ces décalages engendrent des résultats paradoxaux valables pour Haïti et Madagascar.

Encouragé politiquement, porté financièrement par la communauté internationale, le transfert du modèle de la décentralisation ne permet ni la stabilité politique, ni la démocratie, ni le développement local, ni la croissance, ni la réduction des inégalités. A l'inverse, il entretient des jeux clientélistes, multiplie les niveaux de corruption mais aussi de conflits d'acteurs institutionnels. Les conditions de vie et la pauvreté

s'aggravent. Les discriminations et inégalités sociales, territoriales et économiques stagnent, voire se creusent tandis que le pouvoir central se renforce. Nous assistons à une théâtralisation de la décentralisation ou à l'apparition d'un « *despotisme décentralisé* » (Otayek, 2005, p.4). Un résultat très éloigné de l'objectif démocratique visé. Le transfert de modèle de gouvernance « moderne » vient plutôt déliter le contrat social « traditionnel » mais sans le remplacer par quelque chose de fonctionnel et d'équitable. La société se retrouve « perdue » entre des repères ancestraux qui s'effritent et un modèle moderne qui ne fonctionne pas.

Enfin, force est de constater que le rôle de l'État s'effrite, que l'appui de l'aide internationale et des acteurs privés est de plus en plus important. Aussi assiste-t-on à un renforcement d'une gouvernance top/down du Nord vers le Sud et de l'international au local, tandis que le modèle prône exactement l'inverse. La gouvernance du national au local reste donc très dépendante de l'aide extérieure, les pays en développement, étant soumis aux directives internationales. Nous ne souhaitons pas minimiser ou critiquer les efforts et les réalisations des acteurs de la coopération, mais souligner que l'appui extérieur est devenu rapidement indispensable au lieu de favoriser l'autonomie. L'aide, « *n'a laissé aucun espace pour la réciprocité (...) tout descend du Nord vers le Sud : les financements, les idées, les formations, les compétences, les normes, les innovations* » (Meisel, Ould Aoudia, 2009, p.45).

Face aux décalages entre objectifs visés et « résultats » effectifs, les experts, porteurs du modèle, s'interrogent. Faut-il chercher des réponses dans les spécificités locales, les contextes (histoire, société, économie, culture) ? Dans cette approche, le Sud n'est plus un paquet à aider, ce qui constitue une avancée certaine. Plus largement, quels éléments ont-ils été oubliés dans l'équation théorique « décentralisation=démocratie=lutte contre la pauvreté=développement » ?

Nous avons mis en exergue, dans cette première partie, les similitudes entre Haïti et Madagascar : le transfert de modèle crée les mêmes conséquences, réactions, dérives, ou dysfonctionnement. Un chercheur malgache enquêté en 2013 indiquait que ce n'est pas tant ce que le modèle comporte qui est en cause, mais plutôt le fait qu'il ait été transféré trop tôt ou dans « *un pays pas mûr* » pour cela. Il évoque que « *le discours de démocratisation* » des années 1980, aurait fait sombrer le pays « *car les gens n'avaient pas eu le temps de s'approprier le nouveau modèle et qu'ils avaient besoin d'une autorité* ». Cela fait écho à ce que d'autres enquêtés prétendaient en Haïti ; ou encore des enquêtés de la coopération internationale qui qualifient les Haïtiens d'« *attentistes* », désignant

les « *mentalités* » comme source de l'échec de l'aide (entretiens, 2009/2010). Le fait que les individus aient besoin d'une autorité est valable en Haïti, à Madagascar, mais aussi en France. Cela peut-être traduit plutôt par la nécessité d'avoir un État fort. La démocratie n'empêche pas la place forte de l'État. Or les stratégies de gouvernance actuelles tendent précisément à affaiblir le rôle de l'État.

Ces similitudes dans les textes, travaux et analyses de chercheurs de différentes disciplines sur nos deux pays nous poussent alors à dépasser la seule explication culturaliste. Si le modèle de développement mène, dans chacun des cas, à la création de tensions ou à une certaine « schizophrénie sociale » (perte de repère culturel, montée de l'individualisme, repli identitaire, ...), tout en ne contribuant pas à la réduction des inégalités, voire aggravant les conditions de vie des plus pauvres, c'est bien qu'un processus commun est à l'œuvre. Si les spécificités des contextes doivent être prises en considération, en aucun cas elles ne peuvent être la seule cause du dysfonctionnement. C'est le mécanisme même du transfert, uniformisé, qui doit être interrogé.

## **A qui profite la décentralisation ?**

La décentralisation ne remplit pas ses objectifs théoriques, mais en produit d'autres. Malgré l'échec, quelque chose fonctionne. Si la décentralisation n'existe pas, pourquoi la coopération décentralisée et plus largement l'appui au modèle continue-t-il d'exister ? Et si cela n'aide pas à faire reculer la pauvreté ou instaurer une démocratie, pourquoi le Sud continue-t-il de le recevoir ? Autrement dit, il convient de se demander à qui profite la décentralisation ?



**\_PARTIE 2\_  
STRATEGIES D'ACTEURS, APPROPRIATION  
ET DETOURNEMENT DU MODELE DE  
DECENTRALISATION**

*« On ne voit bien qu'avec le cœur, l'essentiel est invisible pour les yeux », Antoine de Saint-Exupéry, 1943.*





## INTRODUCTION PARTIE 2

Les similitudes relevées dans les rapports de forces entre acteurs institutionnels haïtiens et malgaches nous conduisent à penser que le modèle vient se greffer sur des jeux et intérêts d'acteurs, stimulant les enjeux de pouvoirs et économiques locaux. Des jeux qui se densifient, évoluent et se recomposent à travers l'importation du modèle. Si les conflits d'acteurs institutionnels peuvent contribuer au dysfonctionnement du modèle, ils sont, à notre sens, la conséquence du transfert de modèle. Si la décentralisation dysfonctionne, quelque chose d'invisible fonctionne bel et bien : une nébuleuse de jeux d'acteurs dont les développeurs ont du mal à décoder le sens.

L'analyse et la compréhension des jeux d'acteurs au regard des enjeux locaux constitue une nouvelle avancée dans les travaux concernant les transferts de modèles de développement, c'est pourquoi elles font l'objet de cette seconde partie. Nous avons pu démontrer, dans la première partie, que le modèle de décentralisation en Haïti et à Madagascar, d'une part, ne s'ancre pas, mais ne contribue pas à faire diminuer la pauvreté, ni les inégalités. Le problème n'est pas tant dans le modèle et ses valeurs, mais plutôt dans le fait qu'il est pensé et transposé dans l'idée que les pays en développement sont analogues aux pays développés, dans la définition des besoins, des biens communs et du développement, ou encore dans l'idée que les pays en développement seraient vierges de toutes formes de gouvernance. Or, en raison de l'imposition d'un modèle formel à des sociétés qui disposent d'autres modes de gouvernance, ces dernières peuvent se superposer, s'entrecroiser et les intérêts divergents des acteurs se contrarier et freiner la réussite du modèle théorique. Les conflits ou les alliances qui se nouent alors entre acteurs aux différentes échelles ne sont pas simplement liées aux appartenances politiques des uns et des autres mais relèvent également des affinités entre les personnes, des liens de clientélisme, de famille et/ou l'origine sociale et géographique. Certains conflits visibles sont souvent connectés à des enjeux dissimulés

et demeurant flous aux yeux du développeur. Enfin, dans un contexte de démantèlement de l'État et d'une absence d'effectivité de la décentralisation, les alliances et conflits d'acteurs apparaissent flexibles dans le temps, influencés par la présence de l'aide ou non. Celle-ci, avec les dispositifs qui l'accompagnent, représente un enjeu de taille pour les acteurs du Sud, qui repositionnent leurs stratégies tant politiques qu'économiques, en fonction d'elle.

Nous voudrions montrer que si le modèle de la décentralisation continue à être appliqué malgré ses dysfonctionnements manifestes, c'est qu'il répond à des intérêts officieux qui se cachent derrière les objectifs officiels. En effet, en-dehors des jeux et des conflits visibles des acteurs institutionnels, mais étroitement liés à ces derniers, il existe des conflits et des enjeux qui relèvent d'un ensemble d'acteurs « invisibles » qui agissent dans l'ombre. L'imbrication de ces « deux mondes » de jeux, celui des acteurs officiels de la décentralisation et celui des acteurs occultes, serait, à notre sens, la clé de compréhension du (dys)fonctionnement du modèle. Par leurs stratégies d'accaparement du pouvoir et de réappropriation du modèle de décentralisation au service de leur propre intérêt, certains acteurs du Sud entretiennent le système de l'aide et du transfert de modèle, tout en le freinant ou le détournant de ses objectifs initiaux, alimentant ainsi les inégalités économiques, sociales et territoriales des pays comme Madagascar ou Haïti.

Si dans la première partie nous avons décrit les jeux d'acteurs visibles qui constituent la partie émergée de l'iceberg, nous allons donc nous attacher dans cette seconde partie à l'analyse de la partie immergée de l'iceberg, en explicitant dans quelle mesure cette dernière structure la première. Il s'agit d'atteindre une compréhension globale de ce que qui semble être un jeu chaotique, autrement dit de décrire cet iceberg qui, pris dans son ensemble, reflète un équilibre de jeux parfait. Sans quoi le transfert de modèle dysfonctionnerait réellement.

Comment les différents acteurs du Sud réagissent-ils face au transfert du modèle de la décentralisation et en quoi les jeux d'acteurs en sont-ils stimulés ? Quels acteurs jouent le « jeu du développement » tout en détournant le modèle ? Comment l'utilisent-ils pour servir leurs intérêts ? Et comment, par ce biais, contribuent-ils à entretenir le transfert de modèle tout en le freinant ? Décoder les jeux et enjeux des acteurs, visibles/invisibles, en présence autour du modèle de décentralisation, semble essentiel pour comprendre aussi comment, à quoi et à qui sert le modèle en réalité.

Nous nous appuyerons pour cela sur la théorie des jeux (MM. Von Neuman et Morgenstern, 1944, Jean Fouratié, 1951) et sur le concept de « lutte des places » (Lussaut, 2019, 2013). Elaborée à partir des jeux de cartes, la théorie des jeux appliquée aux sciences humaines et sociales, définit une nouvelle forme de calcul qui ne serait ni du déterminisme (les mathématiques), ni de l'aléatoire (les probabilités). Les jeux d'acteurs s'apparenteraient à un jeu de poker, dans lequel les joueurs connaissent leurs propres forces, faiblesses et objectifs, mais pas exactement ceux de leurs adversaires, ni même exactement ceux de leurs alliés.

« MM. Von Neumann et Morgenstern appellent jeux de stratégie de tels jeux, et stratégie ce mode de raisonnement où le pari doit nécessairement s'allier à la prévision parce que le joueur doit d'abord prendre une conscience aussi exacte que possible de ce qui lui est possible ou impossible, étant donné ce qu'il connaît des forces en présence, mais où il doit aussi parier avant d'agir, et parier souvent sans base rationnelle, ceci parce que sa connaissance des forces en présence ne peut que rarement être assez complète pour déterminer complètement son action : en effet, il ignore à la fois le détail des cartes de son adversaires et leurs intentions (...). Bien entendu, les objectifs des partenaires, loin de s'accorder, s'opposent, de sorte que le plan déterminé qui conduirait à la victoire d'une équipe est systématiquement contrecarré par des actions de défense, ou de contre-offensive, qui (...) peuvent être très nombreuses, diverses, et restent scientifiquement imprévisibles jusqu'à leur échéance même ». (Jean Fouratié, 1951, in Brunold, Jacob, 1968).

Aussi, décrire les jeux d'acteurs peut-il être réducteur. Nous tentons d'évoquer les possibilités de chacun, leurs outils et objectifs, mais nous ne pouvons prévoir si chacun s'en saisira ou non. Les joueurs étant multiples, les interactions et réactions en chaîne sont complexes et mouvantes.

La théorie des jeux part aussi du principe que chacun des joueurs (qu'il soit un joueur de poker ou un chef d'entreprise ou un chef d'État) cherche à gagner ou faire un profit ou encore, pour notre étude, garder ou accéder à une place. Selon Michel Lussault, la

« lutte de place » aurait remplacé dans notre monde globalisé, la « lutte des classes »<sup>168</sup>. La place d'un individu ne se réduit ni à sa position sociale, ni à une position spatiale, mais aux interactions entre ces deux types de positions. Michel Lussault explique que si auparavant notre place était directement lié à notre statut social, ou à notre position spatiale, permettant un certain équilibre et stabilité (« chacun sa place »), la mondialité a permis de multiplier le nombre de places auxquelles un individu peut accéder, quelle que soit sa position sociale. Les sociétés contemporaines seraient caractérisées par une démarche individualiste de recherche de la place qu'un être estime être en mesure d'atteindre ou de mériter, mettant les acteurs en concurrence, multipliant les conflits, alliances et stratégies pour accéder à une place ou la conserver. L'idéologie de la mondialisation indique que « *toutes les places sont bonnes à prendre donc les rivalités individuelles s'expriment de plus en plus librement et du coup les chocs normatifs entre concurrents s'intensifient (...)* » (Lussault, Lévy, 2013, p.787) et,

« Dans les sociétés individualisées, caractéristiques de notre hyper-modernité et qui s'impose partout, (...) la réalisation des trajectoires personnelles devient un objectif prégnant pour chacun. Cette réalisation se conduit (...), en faisant fi des solidarités supposées qui existent au sein des groupes de référence auxquels il appartient. » (Lussault, 2013, 2014)<sup>169</sup>.

Les jeux d'acteurs du Sud participent de fait à cette lutte de places, dans le sens où les objectifs de chacun des protagonistes sont souvent individuels ou claniques, et provoquent une mise en concurrence des acteurs locaux, en opposition avec la logique de durabilité du modèle.

Dans un premier temps, nous allons présenter et expliciter la typologie des acteurs que nous avons élaborée en fonction de leur profil, de leurs stratégies d'appropriation et de détournement du modèle, et des « armes » qu'ils ont à disposition (Chapitre 4\_ page 243). Puis nous dégagerons les objectifs et intérêts officieux de chacun et expliquerons comment tous les acteurs jouent « le jeu du développement » en détournant le modèle de ses objectifs théoriques. Pour cela, nous exposerons les différentes stratégies

---

<sup>168</sup> Lussault Michel, « De la lutte des classes à la lutte des places », Grassat, Paris, 2009, 221 p.

<sup>169</sup> Lussault Michel, *Place (jeu de)*, in Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés, Lévy Jacques, Lussault Michel, nouvelle édition, Belin, Paris, 2013, p. 785-788 et *Places (Lutte des)- espaces Temps.net*, 15/07/2014, <http://www.espacetemps.net/articles/places-lutte-des/>

d'acteurs déployées au Sud et leurs interactions, amicales ou conflictuelles, entre acteurs visibles (Chapitre 5\_ page 257) et invisibles (Chapitre 6\_ page 293). Ces descriptions de stratégies par type d'acteurs seront illustrées de cas concrets étudiés sur nos deux terrains et permettant d'identifier les parallélismes dans les réactions des acteurs de ces deux pays face au transfert du modèle. Nous espérons, alors, dégager des généralités qui pourraient être valables pour d'autres pays ou pour d'autres cas de figure (d'autres modèles?). Pour illustrer nos propos, nous insérerons donc des portraits d'acteurs concrets, malgaches ou haïtiens.



## CHAPITRE 4\_

### LES ACTEURS EN PRESENCE ET LES RESSORTS DE LEUR ACTION : JEU DE « PLACES » ET DE « PLACEMENTS »

#### Introduction de chapitre 4

Au préalable de la description des jeux, il convient de présenter les joueurs et les règles.

Quels sont les acteurs en présence dans cette lutte des places, dont la décentralisation est l'instrument? Comment s'organisent-ils pour accéder ou maintenir une place ? En quoi sont-ils distincts ou égaux ? De quels outils disposent-ils pour jouer au jeu du développement ?

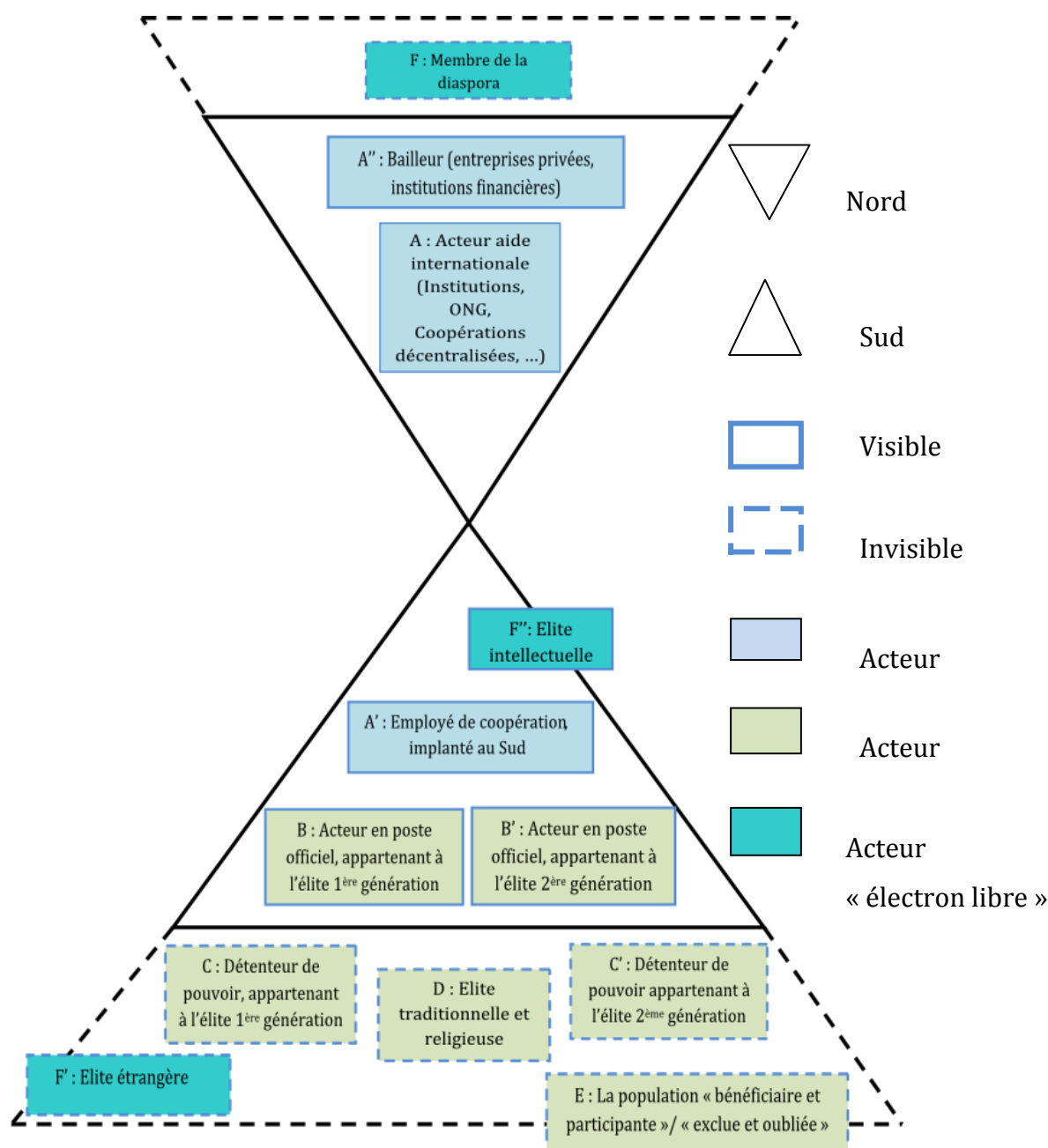
Ce premier chapitre vise à expliciter la démarche d'élaboration de notre typologie d'acteurs établie à partir des entretiens et analyses des jeux à Madagascar et en Haïti. Nous expliciterons que les critères choisis ne sont pas fondés sur l'échelle territoriale à laquelle les acteurs interviennent mais plutôt sur leurs stratégies et objectifs globaux dans la lutte des places. Si les deux pays sont très éloignés, nous avons pu en effet y trouver des points communs à la fois dans la manière dont le modèle de décentralisation dysfonctionne, mais aussi dans les réactions des acteurs. Dans chacun des cas, d'une part, on retrouve conflits et alliances entre acteurs officiels (institutionnels par exemple) et officieux (élites dissimulées), ignorés du modèle théorique, mais aussi un jeu d'acteurs résultant de stratégies individuelles. D'autre part, si certains choisissent d'être visibles ou invisibles, d'autres subissent leur position, par manque de poids. Des acteurs visibles peuvent ainsi avoir des stratégies invisibles et réciproquement, s'ils maîtrisent le jeu du développement. Il ne s'agit donc pas d'une opposition entre des acteurs visibles qui auraient du pouvoir et des invisibles qui n'en auraient pas, les interactions sont plus

complexes formant un jeu « de places » dans lequel les protagonistes ne se sont pas égaux, car ne disposant pas du même capital, que celui ci soit économique, social, culturel (Bourdieu, 1986) ou spatial (Lévy, 2003).

## 1. La place des acteurs par rapport au modèle : visibilité et invisibilité

### 1.1. Les types d'acteurs en présence

Schéma 4 - Typologie d'acteurs dans le jeu du développement





Nous avons établi une typologie des acteurs à partir des points communs relevés en Haïti et à Madagascar dans les réactions des acteurs face au modèle de décentralisation. La classification des profils et stratégies d'acteurs ne tient donc pas compte, volontairement, de la spécificité des contextes, puisqu'il s'agit, de comprendre comment chacun des protagonistes types (ré) agit au transfert du modèle. Cela permet de montrer comment le modèle lui-même crée des stratégies normées d'acteurs, qui engendrent le dysfonctionnement, ôtant au passage tout le poids de la responsabilité qui pèse sur la culture ou « les mentalités ».

Cette analyse permet d'éclairer la logique des dysfonctionnements lorsque le développeur n'y voit d'habitude qu'un chaos de comportements individuels et incohérents. En effet, selon le type d'acteur visible auquel on a affaire, et en fonction de son réseau d'appuis, on peut expliquer et comprendre les conflits institutionnels et les réactions des uns et des autres : pourquoi deux maires ne s'entendent pas ? Pourquoi le chef de la Région Itasy est-il en conflit avec la CCI ? Etc.

De plus, on a pu observer une reproduction des stratégies d'acteurs à différentes échelles. Aussi nos profils d'acteurs ne sont-ils pas établis par niveau dans la hiérarchie des pouvoirs, mais selon leur rôle dans le (dys)fonctionnement du système. Ils sont fonction des objectifs, des « armes » à disposition qui orientent les stratégies face au transfert du modèle de développement par la décentralisation, mais aussi en fonction des positions par rapport au modèle (visibles/invisibles). Certains acteurs sont complètement en dehors du mécanisme du transfert et tenus à l'écart, comme la population; d'autres sont au cœur du dispositif (acteurs institutionnels et visibles); d'autres encore sont en dehors, non affichés, mais ont un grand impact sur le dysfonctionnement du modèle (élites). Il faut noter que si chaque type renvoie d'abord à une stratégie, ce type peut regrouper des acteurs agissant à différentes échelles du pouvoir d'agir. Par exemple le type d'acteur institutionnel renferme à la fois les maires, les chefs de région ou les ministres. Chacun des profils est positionné soit dans le cadre officiel du modèle, soit en dehors, et chacun de ces types d'acteurs tisse un réseau de relations, de manière différente, selon leurs objectifs. Les acteurs propres à un profil (A, A', B, B'C, D, etc.) possèdent donc la même stratégie, la même position (dans ou en dehors du modèle) et les mêmes ressources, c'est ce qui nous importe. Au sein des profils, les objectifs et intérêts de ces acteurs peuvent être différents (économiques, politiques, de pouvoirs, traditionnels, etc.) et propre au contexte (selon politique,

histoire, sociologie, etc.). Leurs positions sociales et leurs fonctions sont aussi diversifiées.

Au total, nous avons regroupé les acteurs du système de transfert de modèle en quatre grandes catégories : les visibles et invisibles du Nord et ceux du Sud. Les acteurs A'' représentent les bailleurs du développement, Institutions Financières Internationales, entreprises privées, etc. Tandis que les acteurs de type A regroupent ceux mettant en œuvre les politiques de développement : communauté internationale, les ONG ou encore collectivités territoriales. Les A' sont leurs représentants au Sud (coopérants, assistants techniques, experts, volontaires...). Les acteurs du Nord, A, A', A'', sont inscrits dans le modèle, ils sont donc officiels et visibles, tout comme leurs partenaires institutionnels Sud, B et B' (souvent institutionnels de toutes échelles, comme Ministres, chef de région, préfet, directeur régional, chef de projet de développement, etc.). Les acteurs de type C, C', D, E (respectivement les élites économiques 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> génération, élites traditionnelles et la population) constituent le groupes d'acteurs du Sud officiels et invisibles, situés en dehors du modèle, tandis que les F, F', F'' (membres de la diaspora, élites étrangères et élites intellectuelles) sont des acteurs du Sud que nous dénommons « électrons libres » dans le sens où ils sont mouvants, souvent invisibles, parfois situés au Nord comme au Sud. Nous avons placé les élites intellectuelles dans la partie visible car ils sont souvent des intermédiaires, courtiers ou en faveur du modèle, plus « nordistes » que « sudistes ».

## **1.2. Des jeux d'alliances qui échappent au modèle**

Les acteurs institutionnels Sud (B/B') s'allient et s'affrontent autour d'enjeux économiques et de pouvoir. Les États ne remplissant pas leurs missions d'appui aux collectivités territoriales, l'absence de contrôle au niveau local entretient l'ineffectivité de la décentralisation. Corréliées à l'absence de transfert de moyens financiers, humains et matériels, les stratégies des acteurs visent des objectifs à court-terme, le principal étant de garder une position ou d'acquérir un pouvoir de contrôle territorial ou de tirer un parti financier/matériel individuellement ou pour le clan (selon le type d'acteur). Aussi, on relève que les acteurs, de toutes échelles de gouvernance, selon leurs intérêts respectifs, vont se lier ou s'affronter, sans tenir compte des vocations et compétences qui leur sont attribuées par la législation : le chef de district prendra le rôle du chef de région, le chef de région celui des maires, etc. De plus, par les conflits d'acteurs visibles et la nécessité de trouver des moyens financiers, la première des stratégies des acteurs

institutionnels est la recherche d'appuis pour se protéger et/ou pour permettre le maintien ou l'accumulation de capital. Les acteurs en postes institutionnels sont donc en place, en premier lieu, non pas pour leur compétence en matière de planification du développement territorial, mais pour leurs capacités à trouver des partenaires et alliés. Chaque acteur va donc aller chercher des appuis ne respectant pas le modèle théorique, pour contourner l'autorité à laquelle il devrait se soumettre, ou qu'il devrait respecter. L'analyse des jeux d'acteurs en Haïti ou à Madagascar, nous révèle que les acteurs en poste institutionnel disposent toujours d'alliés. Ils ont ainsi :

- soit des appuis appartenant au modèle de décentralisation mais ne suivant pas sa logique, autrement dit, des alliances entre acteurs institutionnels et visibles sans référence au fonctionnement légal du modèle ;
- soit des appuis en dehors du cadre prévu par le modèle : auprès de partenaires techniques et financiers (ONG, coopération décentralisée, bailleurs, mais aussi entreprises), de notables locaux, d'élites économiques locale et nationale, acteurs privés de toute échelle ou encore auprès d'élites religieuses (acteurs invisibles) ;
- soit les deux.

Ce sont alors ces logiques de recherche d'appuis et leur diversité qui règlent, d'une part, les jeux d'acteurs visibles mais aussi les enjeux de pouvoir sur le territoire et non la position politique. De plus, ils contribuent à maintenir voir aggraver les conflits d'acteurs « visibles ». Ce qui paraît de l'extérieur être un dysfonctionnement de la décentralisation, serait alors le résultat d'une lutte stratégique de pouvoir très conforme aux enjeux provoqués par l'opération de transfert du modèle décentralisation. Autrement dit, si les raisons politiques expliquent une partie des conflits d'acteurs institutionnels, une large partie serait corrélée au statut social et réseau de connaissance étendu et/ou à la capacité d'aller trouver d'autres partenaires à d'autres échelles et souvent à l'étranger.

Cette logique de recherche d'alliés fait apparaître d'autres acteurs, dissimulés, dans tous les cas absents du modèle théorique. Aussi aux acteurs officiels, nous avons ajouté les acteurs non officiels dans la description de nos stratégies d'acteurs.

## Encadré 8 - **Echo des jeux en Haïti**

Nous observons les mêmes comportements en Haïti en termes d'association de personnes qui, du point de vue d'un développeur, constituent des affinités entre institutions qui ne respectent pas le modèle théorique de la décentralisation. Ainsi, une partie de représentants des sections communales du département du Nord d'Haïti (plus petit échelon territorial), s'étaient alliés avec le délégué (préfet) du département, pendant la période d'urgence post-séisme, tandis que les autres représentants d'institutions (directeurs de services déconcentrés, maires) boycottaient la délégation. Travaillant comme assistante technique auprès de la délégation dans la coordination de l'aide, pour le compte de la coopération décentralisée, nous pensions à ce moment là, et même si le modèle théorique n'était pas respecté, au moins faire travailler deux institutions ensemble et donc contribuer à la gouvernance locale. Cependant, le temps nous révélera que les représentants de sections communales avec qui nous travaillions chaque jour à la préfecture, étaient illégitimes dans leurs fonctions... les réels représentants des sections communales étant maintenus à l'écart. Il s'agissait alors d'un rapprochement de personnalités se connaissant, ayant des intérêts individuels et mutuels : le délégué trouvait des « bras » (ayant été abandonné par son équipe) pour travailler au niveau local, tandis que les « faux chefs » de sections communales trouvaient, en la personne du délégué, qui avaient les contacts nécessaires avec d'autres échelles d'acteurs, un moyen de capter des projets et financements.

### **1.3. De nouveaux acteurs à la conquête de nouvelles places**

Partant du concept de lutte des places de Lussault, nous avons identifié en effet deux sous groupes d'acteurs : parmi les visibles et les invisibles se trouvent certains appartenant au réseau de pouvoir ancien, et d'autres reliés au groupe des contre-pouvoirs émergents, grâce au modèle de décentralisation et plus globalement grâce aux politiques de libéralisation. Le transfert de modèle viendrait ainsi déstructurer l'ordre établi (le chacun sa place) et créer et complexifier des enjeux de pouvoir. Ces derniers, constitués schématiquement deux factions, pourraient expliquer les jeux d'acteurs structurant le modèle de décentralisation.

La globalisation permet en effet l'émergence de nouvelles élites qui ont su profiter des politiques de libéralisation. Il s'agit d'élites intellectuelles, économiques, culturelles, politiques, parfois tout cela à la fois, indépendamment de leur statut social, qui constituent de nouveaux contre-pouvoirs face à des élites plus anciennes souhaitant préserver leurs intérêts. Nous identifions ainsi deux types d'élites parmi les acteurs invisibles : les anciennes (C) et les nouvelles générations (C'). Celles-ci s'allient et

s'affrontent en fonction des intérêts à préserver ou à acquérir, et se délitent dès qu'un objectif est atteint.

Ces conflits et alliances éphémères structurent alors les rapports entre les acteurs institutionnels de la décentralisation, autrement dit permettent d'expliquer les jeux d'acteurs visibles aux yeux du développeur. Il y a donc dans ces jeux d'acteurs du Sud, des visibles et des invisibles, en constante interaction. Les acteurs institutionnels (visibles), à toutes échelles, sont donc eux aussi de deux types : ceux liés au réseau d'élites anciennes (B) et ceux liés au réseau d'élites plus récentes (B'). Dans tous les cas, pour qu'un acteur soit en position institutionnelle (ministre, chef de région, maire, etc.), il doit disposer constamment d'appuis invisibles, au risque de se faire destituer. Ces deux types d'acteurs sont donc aussi interdépendants (C'/B' et B/C).

De plus, relevons que le modèle de décentralisation, outre la multiplication des places à prendre qu'il suscite (échelon de gouvernance et postes décisionnels), donne aussi l'opportunité à certaines personnes, d'habitude exclues des places de pouvoir, d'accéder à des postes décisionnels que l'aide et la communauté internationale (acteurs de type A) viennent légitimer, appuyer et protéger. Si d'un côté cela permet à d'autres d'accéder à une ascension professionnelle et/ou sociale, cela vient aussi stimuler des conflits d'acteurs.

Prenons pour exemple la Cellule d'Appui Technique (CAT) mise en place et financée par la Région Aquitaine en Région Itasy en 2012. Les trois membres de la CAT accèdent donc à un poste institutionnel via l'appui du partenaire étranger et grâce à leurs compétences professionnelles (diplômés, maîtrisant diverses langues, outils de la planification territoriale, etc.), mais se heurtent à l'hostilité d'un chef de région nommé par le gouvernement Rajoelina (2012) aux objectifs personnels à court-terme (sa position étant éphémère il s'agit d'une opportunité pour démarrer une carrière politique de plus grande envergure). Au final, la CAT et le chef de région se retrouvent en conflit, au lieu de collaborer.

Le critère d'appartenance à un réseau de pouvoir puissant, ancien ou nouveau, est donc pris en compte et permet de distinguer les divers types de personnalités au pouvoir. Ces élites jouent en effet un rôle non négligeable dans la structuration et la territorialisation des systèmes de pouvoir. Il convenait de les identifier. D'autres acteurs non pris en considération car parfois en dehors du mécanisme, sont aussi liés à ces jeux d'acteurs denses, notamment les élites étrangères installées au Sud depuis des générations (Indo-

pakistanaï (Karana), Chinois, Français, etc.) souvent entrepreneurs privés connectés au niveau international, sans oublier les membres de la diaspora, relai de réseau de pouvoir du Sud au Nord.

## 2. Des stratégies communes à l'ensemble des acteurs

Le jeu de places mettant les acteurs en concurrence, la première des stratégies communes est donc de se protéger, s'allier ou s'entourer pour pouvoir remplir un objectif personnel/officieux. Dans des contextes d'instabilité chronique et d'urgence des besoins, la première des qualités requises pour un acteur est donc de pouvoir remplir des objectifs à très court terme. La dotation en capital social, économique et spatial influence la capacité d'un acteur à pouvoir s'allier. Nous allons présenter les armes à dispositions des acteurs ainsi que les stratégies et objectifs communs des acteurs dans le jeu du développement.

### 2.1. **Capital social, capital spatial, capital économique : des armes pour jouer le jeu du développement**

Tous les acteurs du système du transfert de modèle sont en interdépendance et chacun vise un objectif officieux. Pour le remplir, ils utilisent différents outils qui sont à leur disposition. Cependant, dans ce jeu de places, tous les acteurs ne jouent pas à armes égales et ne sont pas égaux dans leur capacité à accéder et à garder une place. Leur inégale dotation en termes de capital social, économique et spatial a donc aussi été prise en compte pour établir la typologie d'acteurs.

Les stratégies d'acteurs varient ainsi à la fois en fonction de leur position par rapport au modèle (visibles/invisibles), mais aussi en fonction de leurs capitaux. Ces « armes » à disposition impactent sur l'aire de pouvoir des acteurs et leur capacité à tirer parti du système de transfert de modèle et à le faire dysfonctionner.

Nous nous appuyons sur la notion de « capital spatial » qui tend à structurer les inégalités entre acteurs (inégalités territoriales et indirectement sociales et économiques). Le capital spatial, concept proposé par Jacques Lévy par extension du tableau bourdieusien de la distinction, est « *la possibilité de maîtriser les échelles géographiques depuis le local jusqu'au mondial et d'en tirer avantage et position élevée* ».

*dans la hiérarchie sociale* »<sup>170</sup>. Les acteurs ne sont ainsi pas égaux dans leur capacité à maîtriser les échelles de pouvoir, à mobiliser leurs compétences et ressources ou encore pour accéder aux pouvoirs et à leurs réseaux. Cela varie en fonction du capital économique et social. Précisons que plus on a de capital social et économique, plus on peut augmenter son capital spatial et plus on en a, plus on a de capital social et économique. Les échelons de gouvernance, les appuis extérieurs, sont des moyens de mobiliser le capital spatial et de le faire fructifier. Par exemple, la coopération décentralisée devient une forme d'aide à l'échelle locale, connectée aux niveaux national et international. Sur place, il y a des coopérants français, en appui aux institutions locales et régionales, en lien avec le niveau national. Les acteurs du Sud les mieux dotés en capital social et/ou économique au départ, vont donc pouvoir s'insinuer dans ce type de programme et utiliser leur capital spatial pour en être. Ainsi, un acteur du Sud ayant déjà travaillé ou étudié en France maîtrise non seulement le langage du partenaire technique/financier, mais peut aussi être un interlocuteur de qualité par sa connaissance du contexte et des enjeux du développement pensés depuis le Nord. Il sera aussi à ce poste via son capital social et ses connexions à des réseaux d'influence. S'il réussit à capter un partenaire étranger et ses financements, cela vient renforcer son capital social, son pouvoir et son capital spatial, par son lien avec les acteurs du Nord.

Le capital spatial varie donc en fonction des appuis et compétences que l'acteur possède. Plus il en a, plus il peut être en connexion avec les différentes échelles de pouvoir et de la gouvernance. C'est pourquoi, encore une fois, la typologie d'acteurs que nous présentons ne dépend pas des échelles de pouvoir officielles ou de sa position, mais des stratégies et outils et compétences à disposition. Ainsi, à titre d'exemple, un membre du gouvernement peut disposer de peu d'alliés et avoir un capital spatial réduit qui cantonne son pouvoir à son échelle (niveau national-national), tandis qu'un maire d'une commune rurale appartenant à une grande famille de l'élite (capital social), rattaché à un réseau de pouvoir étendu, touchant parfois différentes sphères (économiques, politiques, ...), dispose d'une étendue de pouvoir du local au national voire international. Aussi, en fonction du capital spatial, un acteur peut être sur plusieurs échelles de pouvoir simultanément, par ses réseaux de pouvoir. Ce sont par ailleurs ces aires et

---

<sup>170</sup> Lévy Jacques, *Capital spatial*, in Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Lévy Jacques, Lussault Michel, Nouvelle édition, paris, Belin, 2013, p. 147-149.

réseaux de pouvoir que nous souhaitons étudier pour montrer en quoi ils ne coïncident pas aux emboîtements institutionnels du pouvoir que la décentralisation propose.

Schéma 5 - **Interrelations entre capital social, capital économique et capital spatial**

## **2.2. La recherche d'alliés dans un jeu de placement**

Si les acteurs sont différents et inégaux, leurs stratégies reposent sur les mêmes points, du local au global. Elles visent des objectifs à court-terme permettant aux acteurs :

- d'étendre leurs réseaux de pouvoir et d'influence pour accroître leurs protections ;
- de diversifier leurs accès aux strates de pouvoir (politique, médiatiques, économiques, etc.) ;
- de développer ou garder un contrôle territorial ;
- d'entretenir une certaine hégémonie ou légitimité (toutes échelles) pour une reproduction sociale et/ou économique.

Ces objectifs peuvent être atteints selon le capital social, économique et spatial de l'acteur et ce qu'il veut bien mobiliser. Plus spécifiquement, les stratégies pour jouer le jeu du développement, requièrent des compétences, telles la capacité à dialoguer /capter des partenaires étrangers et la capacité à s'allier (ramification d'un réseau d'appui par alliance ou mariage) ou les deux à la fois. Par extension, il s'agit aussi de la capacité à jouer avec l'aide/le modèle de décentralisation mais aussi avec la culture et les traditions ou les deux à la fois. Il semble en effet, que la stratégie gagnante soit de coupler l'appui d'acteurs officiels et non officiels (visibles et invisibles).

La capacité à intégrer un réseau de pouvoir ou de s'allier permet de défendre des intérêts communs. Cette capacité peut reposer sur le capital social. En Haïti ou à Madagascar, appartenir à une « grande famille » permet d'accéder à un réseau d'influence notoire, du local au global. Le statut social régit à la fois une reconnaissance morale auprès de la population, mais aussi une légitimité au niveau des postes décisionnels d'échelles régionales ou nationales. Toutefois, on peut accéder à un réseau influent sans pour autant disposer d'un capital social au départ, soit par le mariage, soit



en jouant sur son capital économique qui ouvre tous les autres réseaux d'appui comme nous le verrons plus loin.

La capacité à capter des projets de développement, partenaires et financements, et donc la maîtrise du langage du développement sont source de légitimité d'action, de reconnaissance légale et officielle. Trouver un partenaire étranger est aussi source de protection contre des « ennemis » locaux, permet de diminuer sa vulnérabilité dans les conflits de détenteurs de pouvoir et permet en même temps d'asseoir une légitimité auprès de la population locale puisqu'on amène et oriente des projets de développement sur le territoire. Cette capacité est corrélée au capital culturel/social et économique car elle sous entend la maîtrise du langage du développement et donc un certains niveau d'éducation (accessible à une classe sociale plus ou moins aisée, particulièrement lorsque les études sont faites à l'étranger). Les détenteurs de cette compétence ont d'ailleurs souvent fait leurs études en Occident (France, États-Unis, Russie, Canada...). Au-delà des liens de clientélisme et familiaux jouant sur les personnalités en poste, le véritable enjeu entre les acteurs semble alors se structurer autour de ces capacités, capitaux à disposition et réseaux d'alliance.

### **2.3. Des acteurs multi-casquettes et mouvants :**

Les acteurs en jeu sont inégaux : certains concentrent toutes les compétences et d'autres n'en possèdent qu'une partie, voire aucune. Moins on a de compétences pour jouer le jeu et plus l'acteur recherche des alliances stratégiques disposant des ressources complémentaires pour former une sorte d'équipe.

De plus, il est intéressant de souligner, au vu de l'analyse, que les acteurs ne sont pas statiques. Les acteurs les mieux dotés en capital spatial, économique et social, sont en effet des acteurs mobiles. Certains peuvent être inscrits dans différents profils types à la fois, et donc porter plusieurs « casquettes », un atout considérable dans le jeu du développement. Un acteur peut, par exemple, être membre d'une élite sociale appartenant à une grande et riche famille (C), tout en étant un chef traditionnel (D) et un chef de région (B) disposant ainsi d'un pouvoir à toutes les échelles de gouvernance en étant dans le même temps un acteur aussi bien visible qu'invisible. Cette pluralité des statuts d'un acteur se retrouve principalement parmi les élites. La frontière n'est pas toujours très claire entre élites politiques, traditionnelles, intellectuelles, économiques et il arrive parfois que les mêmes personnes concentrent tous ces pouvoirs à la fois.

D'autres peuvent changer de catégorie d'acteurs selon leurs objectifs et intérêts du moment. Par leurs connexions à des réseaux de pouvoirs d'autres secteurs, ils ont la capacité de changer de position. Par exemple, les membres d'une même famille peuvent être rangée parmi des élites appartenant à divers secteurs, ouvrant des perspectives d'évolution professionnelle : un acteur peut être *businessman* et vouloir faire de la politique s'il a les bons appuis (C/C' peuvent devenir B/B').

D'autres, et principalement les élites intellectuelles, peuvent aussi travailler au sein d'organismes d'aide au développement, intégrer une équipe « Nord » (C/C' ou F'' peuvent devenir A, voire A'), surtout s'ils ont fait leurs études en Occident. Ces mêmes acteurs peuvent ensuite s'exiler et venir grossir les membres de la diaspora (F'' devient F). À titre d'exemple, le responsable d'une industrie de transformation de produit laitier en Haïti (C'), appartenait aussi à la catégorie « élite intellectuelle » (F'') travaillant à un doctorat qu'il menait dans un laboratoire chilien, faisant des allers-retours entre les deux pays. Il devint par la suite co-directeur d'un programme de sécurité alimentaire d'une ONG française implantée en Haïti (A').

Les membres de la diaspora (F) peuvent, quant à eux, être tout aussi bien entrepreneurs privés au Nord (F=A''), élites intellectuelles (F=F'') mais aussi élites traditionnelles au Sud (F=C ou D) ou encore de la population (E). Tandis que les élites économiques du Sud peuvent tout aussi bien être des *businessmen* travaillant à l'international (C/C'/F'=A'').

Les acteurs peuvent donc exercer leur influence à différentes échelles de pouvoir simultanément, tout en étant localisé. Ce fait, rend encore plus complexe la compréhension et l'appréhension des jeux d'acteurs, mais aussi des enjeux structurant les conflits et l'instabilité chronique (conflit entre personnes, entre clans, entre familles, enjeux personnels, politiques, économiques, culturels, etc.).

Cette complexité des jeux d'acteurs, via une mobilité des profils et l'absence d'ancrage géographique des acteurs, revient à considérer non pas un acteur isolément mais l'acteur et son réseau et l'étendue du pouvoir.

## **Conclusion du chapitre 4**

Si la décentralisation ne parvient pas à être effective et donc à atteindre ses objectifs théoriques et officiels, elle contribue, dans tous les cas, à stimuler des conflits d'acteurs

locaux. L'analyse des similitudes dans les comportements des acteurs institutionnels haïtiens et malgaches nous a permis de comprendre qu'en raison d'un dysfonctionnement de la décentralisation, chacun de ces acteurs allait chercher des appuis soit dans le modèle tout en ne suivant pas sa logique, soit en dehors, afin d'atteindre ses propres objectifs. Ce constat nous a amené à identifier des acteurs visibles et invisibles qui participent à la décentralisation, notamment les élites économiques, sociales ou traditionnelles. D'autre part, la décentralisation est créatrice de nouveaux postes décisionnels et officiels, et permet (tout comme les modèles et appuis au développement) d'offrir l'opportunité à des personnes justement dénuées de capital social ou économique, de tirer bénéfices de l'aide et donc de voir leur pouvoir croître, les mettant directement en concurrence avec les anciens détenteurs de pouvoirs. Nous avons ainsi distingué les acteurs appartenant au réseau de pouvoir de base et ceux appartenant aux nouvelles élites.

Le transfert de modèle de décentralisation se maintient et ne réussit pas, car il est corrélé à un jeu complexe, renfermant des acteurs aux intérêts différents puissamment fonctionnels. Les rapports des acteurs officiels seraient la partie émergée d'un iceberg, dont la partie immergée serait riche d'une multitude d'acteurs. La compréhension de ces jeux d'acteurs invisibles permet alors d'appréhender le mécanisme dans son ensemble, puisqu'ils sont à notre sens ceux qui structurent tous les rapports de forces officiels.

Nous avons ainsi pu présenter une typologie des acteurs que nous avons classés non pas par échelle de pouvoir mais selon l'étendue et le réseau de pouvoir et donc selon leur influence sur le (dys)fonctionnement du modèle. Chaque type d'acteur possède la même stratégie et les acteurs se distinguent selon leur capacité à jouer le jeu du développement, c'est-à-dire leur capacité à s'allier et/ou à capter des protections extérieures à cette lutte de places, notamment à travers les partenaires techniques et financiers étrangers. Ces compétences sont directement liées au capital social, économique et spatial dont l'acteur dispose, tous les acteurs ne jouant pas à armes égales dans le jeu du développement. Les stratégies varient donc en fonction des outils à disposition. Il convient à présent de décoder et détailler ces jeux et stratégies d'acteurs du Sud.



## CHAPITRE 5\_

### DESCRIPTION DES STRATEGIES DES ACTEURS « VISIBLES »

#### Introduction chapitre 5

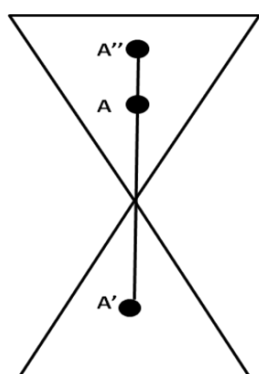
Nous avons, dans la première partie, décrit les jeux d'acteurs institutionnels visibles, ceux qu'un développeur peut observer. Dans ce chapitre, nous allons regarder ces jeux sous un autre angle afin de donner des clés de lecture pour expliquer ces dysfonctionnements. Les acteurs visibles sont ceux qui sont inscrits officiellement comme acteurs du transfert du modèle : d'abord les acteurs du Nord, penseurs du modèle mais aussi finançant et favorisant sa mise en œuvre au Sud via les organismes d'aide, coopérants, etc. Puis les acteurs qui reçoivent le modèle et le font (dys)fonctionner au Sud, notamment tous les partenaires techniques et institutionnels, intellectuels, premiers interlocuteurs des acteurs du Nord. Les développeurs peuvent n'en faire qu'une catégorie, celle du courtier. Nous proposons de les scinder en deux sous groupes (B/B', voir Chapitre 4\_1.1. page 244) pour détailler au mieux ces jeux d'acteurs et expliciter les conflits observables. Rappelons que chacun des profils renferme le même type d'acteurs sans souci d'échelle. Les acteurs visibles ou institutionnels du Sud (B et B') peuvent être aussi bien un membre du gouvernement central qu'un maire d'une commune rurale: ces deux grands groupes sont connectés.

Le mécanisme ne fonctionne pas, mais le transfert de modèle subsiste. Quels sont les intérêts officieux des acteurs visibles et quelles stratégies déploient-ils pour remplir leurs objectifs ? Quels sont leurs alliés/leurs ennemis respectifs et de quelles armes sont ils dotés pour jouer au jeu du développement ? Toujours à l'aide d'exemples malgaches et haïtiens, nous allons décrire les stratégies respectives et objectifs officieux de chacun

de ces acteurs visibles pour montrer d'ores et déjà comment ces différents groupes sont en interdépendance, chacun déployant une stratégie incluant l'autre pour parvenir à ses fins.

## 1. Les acteurs du Nord (A, A', A'')

### 1.1. Profil et stratégie générale



Se sont les acteurs de l'aide au développement et incitateurs et facilitateurs du transfert de modèle au Sud : organisations internationales, ONG, collectivités territoriales (type A) ; leurs relais au Sud, volontaires, assistants techniques, bénévoles, employés, etc. (type A') mais aussi les partenaires privés tels que les entreprises, banques et Institutions Financières Internationales (A''). Ces trois types d'acteurs sont connectés puisque les politiques d'aide au développement et leurs applications sont corrélées aux exigences des bailleurs, et aujourd'hui au domaine privé (A/A'/A''). Cela se démontre, entre autres, à travers l'évolution des orientations de la coopération décentralisée qui, en raison de la diminution de l'investissement de l'État, en termes financiers, se voit contrainte de s'ouvrir à d'autres bailleurs (comme la Banque mondiale prône le partenariat public-privé). Il en découle des orientations politiques de coopération internationale en faveur du développement de services de base en domaine urbain principalement, en partenariat avec des entreprises multinationales (Veolia, etc.). Cela ouvre aux entreprises privées des zones d'investissement au Sud qui bénéficient à leur image par l'appui au développement, tandis que les acteurs du développement (A) ont besoin de nouvelles sources de financements.

Les acteurs A sont en constante interdépendance et avec les A' et A''. Par le simple exemple de la décentralisation et son origine évoquée dans la première partie de cette thèse, les jeux d'acteurs du Nord sont en équilibre et leurs résultantes descendent vers le sous-système d'acteurs du Sud (*top/down*). La communauté internationale, les institutions financières et les acteurs privés s'accordent sur les politiques et modèles de développement à transférer dans un objectif de lutte contre la pauvreté via l'inclusion

des économies des pays en développement dans la mondialisation. Les maîtres d'œuvre de ces politiques (ONG, collectivités territoriales, etc.) demeurent dépendants des fonds accordés par les bailleurs et suivent ces directives internationales, les transformant en actions pilotés du Nord au Sud. Les politiques d'aide sont relayées au Sud, au niveau national, puis local, soit à travers des partenaires locaux (ONG, entreprises, institutions, société civile), soit à travers des coopérants et employés de ces structures (A'), qui sont eux-mêmes en collaboration et travaillent à l'appui aux partenaires locaux visibles, à toutes échelles et sur tout territoire. Ainsi la coopération décentralisée (A) de la Région Aquitaine, basée à Bordeaux, dispose d'un Assistant Technique (AT) au niveau global et régional et de volontaires (type A') en appui à des acteurs locaux. Les acteurs privés, quant à eux, sont principalement reliés aux entreprises et investisseurs locaux, qui se concentrent dans les élites (1<sup>ère</sup> et deuxième génération et/ou étrangères : A''/C ou A''/C' ou A''/F'). À titre d'exemple post-séisme en Haïti, de nombreuses entreprises internationales (américaines, coréennes, taïwanaises, etc.) venaient monter des partenariats avec des entreprises locales, notamment concernant les matériaux de construction, dans le but de déblayer et réutiliser les gravats de Port-au-Prince.

Ces acteurs du Nord disposent d'un capital économique et spatial puissant : par leur puissance financière et politique, ils orientent les politiques et programmes d'aide voire pilotent l'économie marchande des pays en recherche d'investisseurs. Ils disposent de cette capacité d'articuler le local et le global, du moins de jouer sur les échelles de pouvoir. La coopération décentralisée est ainsi à la fois connectée à l'international via ses bailleurs et ses orientations politiques et connectée au régional et local, au Nord comme au Sud.

Relevons, malgré tout, des inégalités dans la répartition de ce type d'acteur sur le territoire au Sud. La majeure partie de ces organismes ou acteurs implantés au Sud sont situés près des centres décisionnels, et s'il existe parfois des relais en domaine périphérique plus enclavé, de type rural, la majeure partie des relations entre les acteurs du Nord et du Sud restent dans les mains de quelques acteurs urbains. Les localités « bénéficiaires » identifiées sont souvent le fruit d'orientation selon des partenariats entre acteurs du Nord et acteurs du Sud qui sont en capacité justement d'être de bons interlocuteurs (B et B'). Ce fait peut ainsi contribuer au creusement d'inégalités territoriales, mais aussi sociales. Précisons que si des entreprises privées internationales peuvent s'implanter sur des localités plus périphériques (notamment à Madagascar dont les sols sont riches en ressources minières), elles peuvent ne pas contribuer au

développement local ou à la réduction de la pauvreté : les accords sont privés, n'ayant aucun lien avec les autorités locales, et les employés ne sont pas de la localité (en Haïti, des Coréens sont employés pour refaire une route ; sur l'île de Sainte-Marie à l'Est de Madagascar, se sont des Tananariviens qui sont engagés par exemple), ce qui est source de frustration et de conflits avec les populations locales (E).

De plus, les acteurs du Nord ont besoin d'interlocuteurs maîtrisant leur langue et leur langage de développeur, des personnalités maîtrisant un minimum les enjeux de la coopération ; en d'autres termes, les acteurs A, A' travaillent dès le départ à appuyer des personnalités ayant une bonne place au Sud. La simple présence d'acteurs de type A, A', A'' travaillant à mettre en place le modèle (projets, financements, employés) viennent stimuler les enjeux de pouvoirs préexistant dans les jeux des acteurs du Sud. Ces derniers se recomposent alors. Les acteurs du Nord sont d'ailleurs sans cesse recherchés comme alliés par les acteurs du Sud (invisibles et visibles), car ils sont gages de protection, de projets et/ou de pouvoir et bénéfices. Les dynamiques engendrées sont parfois bonnes mais peuvent tendre aussi à une stimulation des conflits.

## **1.2. Exemple du programme intercommunalité de la Région Aquitaine en Itasy**

La Région Aquitaine, suivant les dernières directives internationales, lance au même moment, en Haïti et à Madagascar, un programme d'intercommunalité. Le projet existe surtout parce que l'intercommunalité est prônée et financée, justifiée comme moyen de planification de développement de services de bases. C'est aussi un moyen de pallier l'absence d'un tel niveau d'aménagement dans les pays en développement. Concernant Madagascar, le projet émane de partenaires locaux, notamment du Sénateur de l'Itasy qui se fait porte-parole des maires de la région... et au passage concurrent du chef de région, partenaire de base de l'Aquitaine. Ce sénateur est un parfait interlocuteur, maîtrisant le langage de la coopération décentralisée et plus largement les dernières lignes directrices internationales. La Région Aquitaine (A), séduite, fait remonter le projet et obtient des financements de l'Union Européenne (UE) (A''), trouve un partenaire français, le CIDR (A/A'), pour piloter le programme tandis que les maires (B/B') participent aux ateliers de concertation autour du sujet.

La coopération décentralisée de l'Aquitaine prend un lourd pari en lançant ce programme d'intercommunalité en Itasy, d'autant plus dans un contexte de transition



politique rendant frileux tous les bailleurs. Ce programme nécessite aussi de fédérer tous les partenaires techniques et institutionnels de l'Itasy autour d'un projet commun. Le programme regroupe ainsi la Région Itasy (chef de région, DDR, CAT,...), la CCI, le sénateur, les maires, les directeurs de services déconcentrés, le chef de district, le centre de formation agricole, les volontaires français aquitains, le CIDR, mais aussi des ONG travaillant sur la localité comme Agrisud. Bien que l'intercommunalité ne trouve que peu d'ancrage car nouvelle, elle est un moyen de réunir tous ces acteurs qui n'en ont pas l'habitude. L'ambition est donc la mise en cohérence de tous les acteurs pour une efficacité et une meilleure visibilité du programme de coopération. Cela a donc un sens. Encore faut-il que chacun des acteurs y trouvent un intérêt. Les financements de l'UE, le démarrage des études et ateliers menés par le CIDR stimule la participation de chacun. Toutefois, les jeux et enjeux préexistants vont se recomposer autour du programme. Tous les acteurs vont se réadapter et utiliser le programme intercommunalité, mais cela vient aussi stimuler les conflits d'acteurs préexistants, en donnant de l'importance à certains plus qu'à d'autres. Par exemple, on verra le chef de région être soudainement très coopératif aux côtés des maires (alors qu'ils étaient en froid auparavant) et créer un conflit entre lui et le DDR (auparavant très proche), ce dernier étant tenu écarté du projet. CCI et services déconcentrés sont par contre toujours tenus à distance par le chef de région. Soulignons qu'un membre du CIDR est aussi un ancien collègue du chef de région sur les programmes d'aide internationale (Banque mondiale,...), tout comme le sénateur, initiateur du projet et aussi questeur dans le gouvernement de transition. Le chef de région n'a donc pas d'intérêt à freiner un projet émanant de cette autorité, qui plus est financé massivement par des acteurs du Nord.

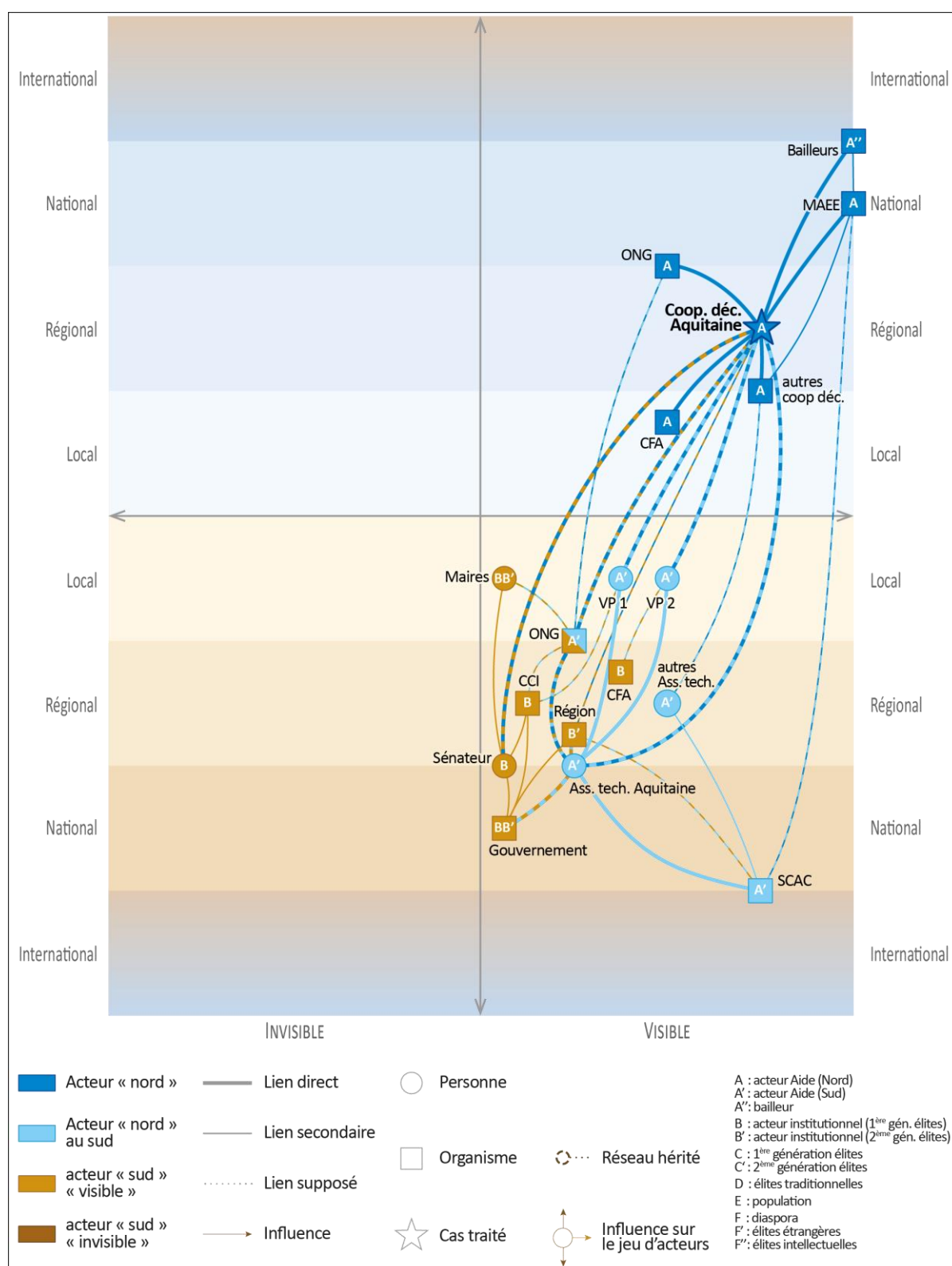
Le Conseil Régional Aquitaine est un acteur du Nord visible dont le schéma montre que ses principaux contacts au Nord comme au Sud sont également des acteurs visibles. On soulignera que les liens avec les acteurs du Sud ne sont pas toujours directs mais passent par d'autres acteurs du Nord basés au Sud (volontaires, assistant technique, partenaires). Le Schéma 6 - (Voir page 263 et Encadré 9 - page 262) montre aussi le contournement de la Région Itasy (pourtant partenaire), via les liens entre la Région Aquitaine avec le sénateur et le CIDR pour un appui auprès des maires. Enfin, soulignons le capital spatial des acteurs de la Région Aquitaine dont les relations lui confèrent une aire de pouvoir étendue du local à l'international, bien qu'elle reste soumise au poids des directives internationales.

#### Encadré 9 - **Méthodologie des représentations des réseaux de pouvoir des acteurs**

Nous avons construit ces représentations de réseaux de pouvoir d'acteurs afin d'illustrer, par des exemples concrets, les interdépendances entre acteurs et leurs aires d'influence. Nous avons réalisé huit représentations, élaborées à partir de nos enquêtes, entretiens et observations de terrain malgache, qui illustreront nos propos à partir des descriptions des divers types d'acteurs. Nous avons divisé l'espace de représentation en quatre catégories : visibles, invisibles, Nord et Sud. Nous avons placé ensuite les acteurs de manière précise en fonction de l'échelon territorial de leur place officielle (en ordonnée : local, régional, national, international), c'est-à-dire celle attribuée par le modèle, mais aussi en fonction leur relation à l'invisibilité (en abscisse). La position d'un acteur visible reflète alors ses rapports avec l'invisibilité : plus il est éloigné du domaine de l'invisible, moins il a de contact avec et réciproquement. Tout comme, plus un acteur invisible est proche du domaine visible, plus il a de liens et d'influence sur le modèle.

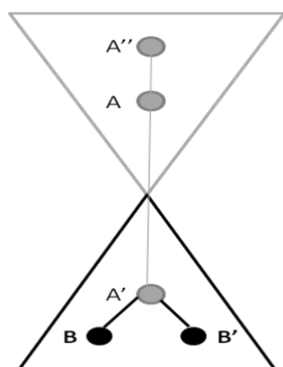
Nous avons fait figurer le type de relation entre différents acteurs (représenté par les couleurs des liaisons) : entre Nord, entre Sud, entre Nord/Sud, etc.. Nous avons aussi différencié les liens directs des liens indirects qui montrent les structurations de réseaux. Enfin, notre étude portant à la base sur les acteurs en jeux autour du modèle de décentralisation, nous avons moins d'informations précises concernant les acteurs invisibles éloignés du modèle (élites étrangères, diaspora, élites économiques). Ils sont néanmoins structurant des jeux d'acteurs, nous les avons donc fait figurer malgré tout, mais de manière hypothético-déductive (en pointillés).

Schéma 6 - Exemple du réseau de pouvoir de la coopération décentralisée Aquitaine (acteur de type A)



## 2. Les acteurs du Sud institutionnels (B/B')

### 2.1. Profil et stratégie générale



Ils sont les acteurs en poste institutionnels, officiels et à toutes échelles de gouvernance (maires, chefs de district, de région, ministres, etc.), mais aussi les représentants de la société civile, chefs de projet de développement. Ils sont donc présents, via la décentralisation/déconcentration sur tout le territoire. Notons que plus on s'éloigne des centres décisionnels et sièges des pouvoirs, plus ces acteurs officiels du modèle sont à leur position par leur capacité à capter des partenaires étrangers pour se connecter à un réseau d'influence leur permettant d'accéder à d'autres échelles de pouvoir. En ce sens leur capital spatial, économique et social est non négligeable.

Ce sont des acteurs clés, capables de faire des allers-retours entre tradition et modernité. Ils sont en effet, les interlocuteurs des partenaires techniques et financiers étrangers, d'abord parce qu'ils appartiennent au cadre institutionnel officiel du modèle, ensuite parce qu'ils maîtrisent souvent la langue du développeur. Ils disposent donc d'une capacité de maîtrise du cadre « moderne » qu'ils savent utiliser (connaissance du système de l'aide, des lois invoquées, respectées ou non selon les nécessités, etc.). En général, ils ont fait des études, souvent en Europe, ou ont travaillé auparavant pour des organismes étrangers (Organisations Internationales, ONG, entreprises), grâce à leur capital social et/ou économique.

Pour le développeur (A/A'), il n'y a pas de distinction entre ces acteurs officiels, tandis que nous en identifions deux types aux intérêts différents (B et B'). Les développeurs peuvent ainsi rester dans l'incompréhension devant des conflits existant entre des acteurs institutionnels, censés collaborer. Selon l'analyse, ils n'appartiennent pas à la même catégorie et ne sont pas affiliés au même réseau de pouvoir, ce qui explique leurs différends. Les acteurs de type B et B' se distinguent par leur capital social et spatial, par leur stratégie dans la lutte de pouvoir et dans leur capacité à articuler les échelons du pouvoir et territoriaux. Selon le réseau de pouvoir auquel ils appartiennent, ils se

distinguent aussi par la durabilité de leur position ou leur degré de vulnérabilité. En effet, plus l'acteur est exposé publiquement, plus il est vulnérable. Pour garder sa position, il convient d'avoir de sérieux alliés au risque de se faire destituer par une alliance opposée.

Les acteurs de type B appartiennent donc au réseau de pouvoir de « première génération », c'est-à-dire ceux qui ont un pouvoir ancré depuis plusieurs générations (les grandes familles). Ils disposent ainsi d'un capital social, économique et spatial important. Leur statut social (noble, membre de grande famille, âge...) et/ou par les réseaux de pouvoir alliés, en général des élites de première génération (les C), leur confère une certaine légitimité auprès de la population.

### 2.1.1. Le sénateur, grand gagnant du programme de coopération décentralisée

Le sénateur de L'Itasy est typiquement un acteur de ce type. À la fois élite politique, intellectuelle et sociale, il est l'interlocuteur de la Région Aquitaine sur le projet intercommunalité. Il en est même l'initiateur et le rédacteur. Par sa position au sein du gouvernement et ses compétences, il devient un acteur légitime, voire utile pour le programme de coopération décentralisée. Le sénateur sort de ses prérogatives en devenant porteur de projet, donc ne contribue pas à la bonne marche de la décentralisation. Il devient la pierre angulaire de tous les acteurs en présence : en lien avec la Région Itasy, via le chef de région et son bras droit, par son statut politique, son expérience professionnelle passée au sein de projets de développement, mais aussi par son statut de grande famille. Il utilise aussi son statut et sa position de courtier auprès des maires dont il devient le porte parole. Il dispose ainsi d'un ascendant sur les maires qui le suivent et l'écoutent, le respectent. Ils ont besoin de lui. Lors des réunions autour du projet d'intercommunalité, il est très présent, semble surveiller ce qui s'y dit. Prenant la parole haut et fort, et en malgache, devant les maires et les partenaires français (CIDR, Région Aquitaine, Agrisud, etc.), il donne son avis sur le projet et glisse quelques nouvelles du gouvernement, comme pour rappeler sa position de supériorité. Les membres du programme témoigneront de la surveillance du sénateur, pouvant freiner l'appropriation du programme par les maires, ces derniers répétant les mots du sénateur. D'un autre côté, il est aussi en lien avec la CCI via les liens familiaux qu'il a avec le président. Enfin, en plus de son lien avec le Conseil Régional Aquitaine, il est aussi en lien avec le CFA d'Hasparren, nouveau partenaire du centre de formation agricole dans

le programme de coopération décentralisée (le CFA ayant déjà fait un projet avec sa femme deux ans auparavant).

Le questeur aura manœuvré habilement, utilisant ses réseaux de compétences, pour accéder à cette position centrale au sein du programme de coopération : fin 2012, après le lancement du programme, nous apprenons que l'intercommunalité est inscrite dans les nouvelles directives de politique nationale (Plan Région Itasy 2013). De toute évidence, étant donnée sa position au sein du gouvernement de transition, le questeur était au courant de ces directives, mais n'en avait pas fait d'emblée part à la Région Aquitaine. Celle-ci se retrouve dans l'obligation d'insérer son projet dans les orientations nationales. Le questeur utilise alors sa position sociale et professionnelle. Il instrumentalise les maires, devenant un contre pouvoir local au chef de région, mais il instrumentalise aussi la Région Aquitaine en lui proposant un projet phare et en vogue, avant même qu'elle en ait l'idée, obtenant des financements de l'UE, des partenaires (Région Aquitaine, CIDR) pour la mise en œuvre du projet. Par là il s'inscrit dans les axes stratégiques de développement de la nouvelle vice-primature, le questeur se positionnant politiquement. Le sénateur-questeur est ainsi « *reconnu en haut et respecté en bas* » (entretien W, Itasy, 2012) (voir Encadré 10 - page 267 et Schéma 7 - page 268): reconnu en domaine urbain et au niveau national par sa place au gouvernement et son statut « officiel » et reconnu en domaine rural et au niveau local par sa lignée d'appartenance. Il est aussi reconnu par les acteurs internationaux par la place que la coopération lui donne. Le sénateur peut utiliser ses différentes « casquettes » pour asseoir légitimité et pouvoir, selon ses interlocuteurs et selon le niveau d'action ou d'intervention. Son capital spatial est donc puissant et s'autoalimente, puisqu'il se meut aisément entre le local et l'international, entre la tradition et la modernité.

#### Encadré 10 - **Portrait du Sénateur (acteur de type B)**

« Il est connu en haut et respecté en bas. (...)Il a son influence ici ». (entretien Itasy 2012)

##### Description

Mr Y. a environ 45 ans. Typé *merina*, c'est un homme fin, réservé, le port altier. Il semble imperturbable, discret, il sourit quand il ne veut pas répondre aux questions. Il porte des lunettes et adapte ses vêtements et comportements en fonction des interlocuteurs et des lieux. Lors d'un dîner dans un restaurant chic de la capitale malgache avec le chargé de mission de la Région Aquitaine, le sénateur parle français, porte un costume et parle projet de développement et d'intercommunalité. En Itasy, lors d'une réunion avec les maires et la Région Aquitaine, il parle malgache et est habillé très humblement (jean et basket).

Origines et liens familiaux: Petit fils d'un gouverneur d'Itasy, son frère est chef de district, son oncle a été sénateur et est l'actuel Ministre de l'Agriculture (en 2012) ; le président de la CCI est un cousin éloigné et un autre de ses cousins est l'un des grand milliardaire de Madagascar. Il appartient donc à une grande famille de l'Itasy (nobles).

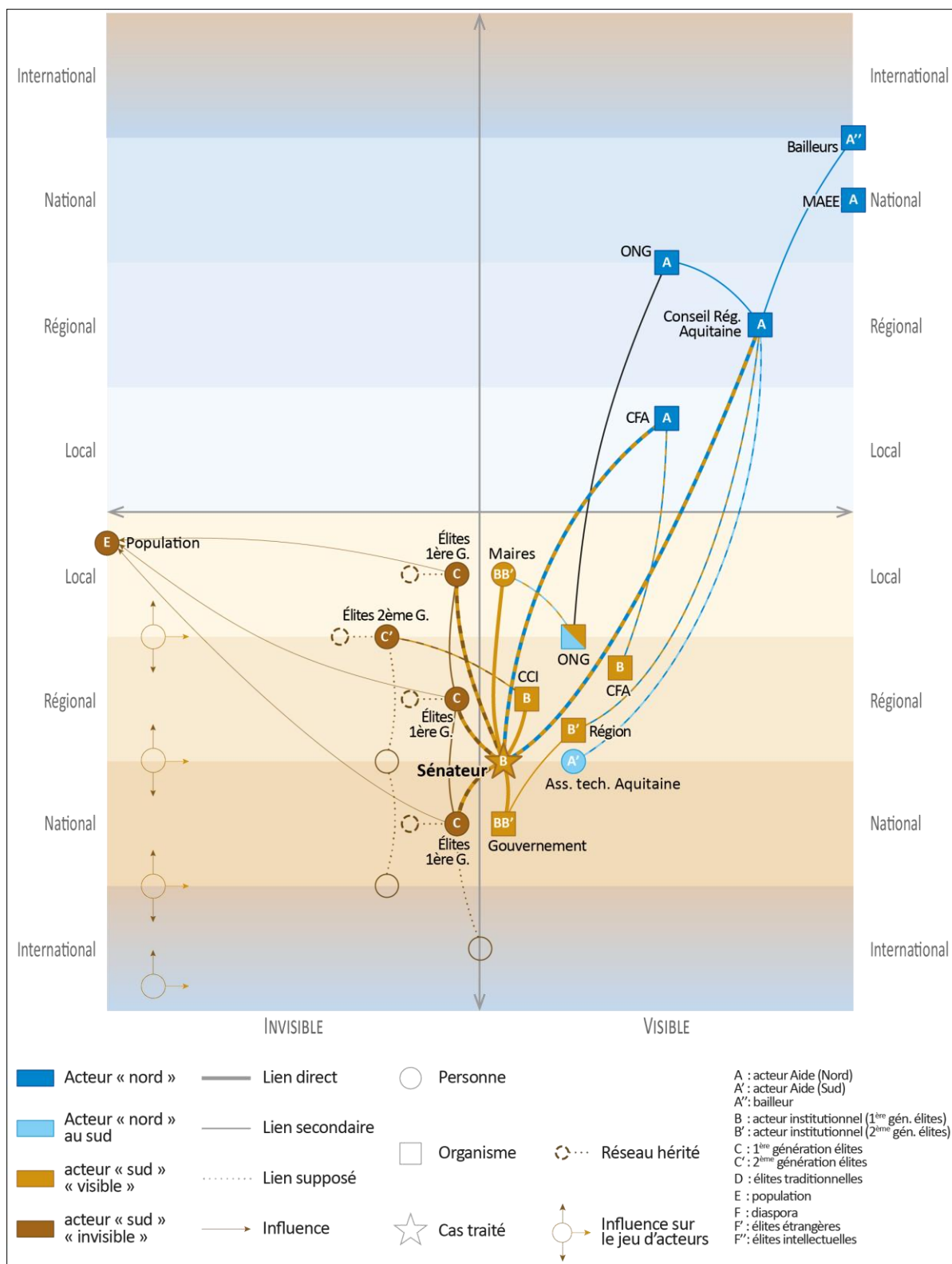
##### Parcours

Le questeur fait partie aussi de la catégorie « élite intellectuelle ». Il est titulaire d'un doctorat en sciences dures, mais il a aussi une expérience professionnelle au sein de programmes d'aide au développement (il a travaillé dans le passé aux côtés du chef de région actuel sur les programmes du FIDA). Il maîtrise ainsi parfaitement le « langage projet », le « langage bailleur » et les orientations des politiques internationales en matière de développement. Il a été élu député à Miarinarivo par trois fois, puis est devenu sénateur. Aujourd'hui il siège au Conseil Supérieur de Transition (CST) en tant que questeur.

##### Double jeu

Le questeur est typiquement un acteur clé, étant à la fois une élite locale et un acteur institutionnel puissant. Par sa caste, sa famille, il a ses « entrées » au gouvernement (politique/économique) et est respecté par la population (tradition). Par contre son pouvoir s'arrête au niveau national car il n'est pas du même parti politique que Rajoelina...Il est du parti de son oncle (Tiako I Madagasikara, TIM de Ravalomanana.), mais grâce à la feuille de route pour la sortie de crise (voir Partie I), son oncle accède au Ministère de Agriculture.

Schéma 7 - Exemple du réseau de pouvoir du sénateur Y (acteur de type B)





### 2.1.2. Exemple du chef de la Région Itasy, en poste pour ses relations et capacités à dialoguer avec les partenaires étrangers (acteur B')

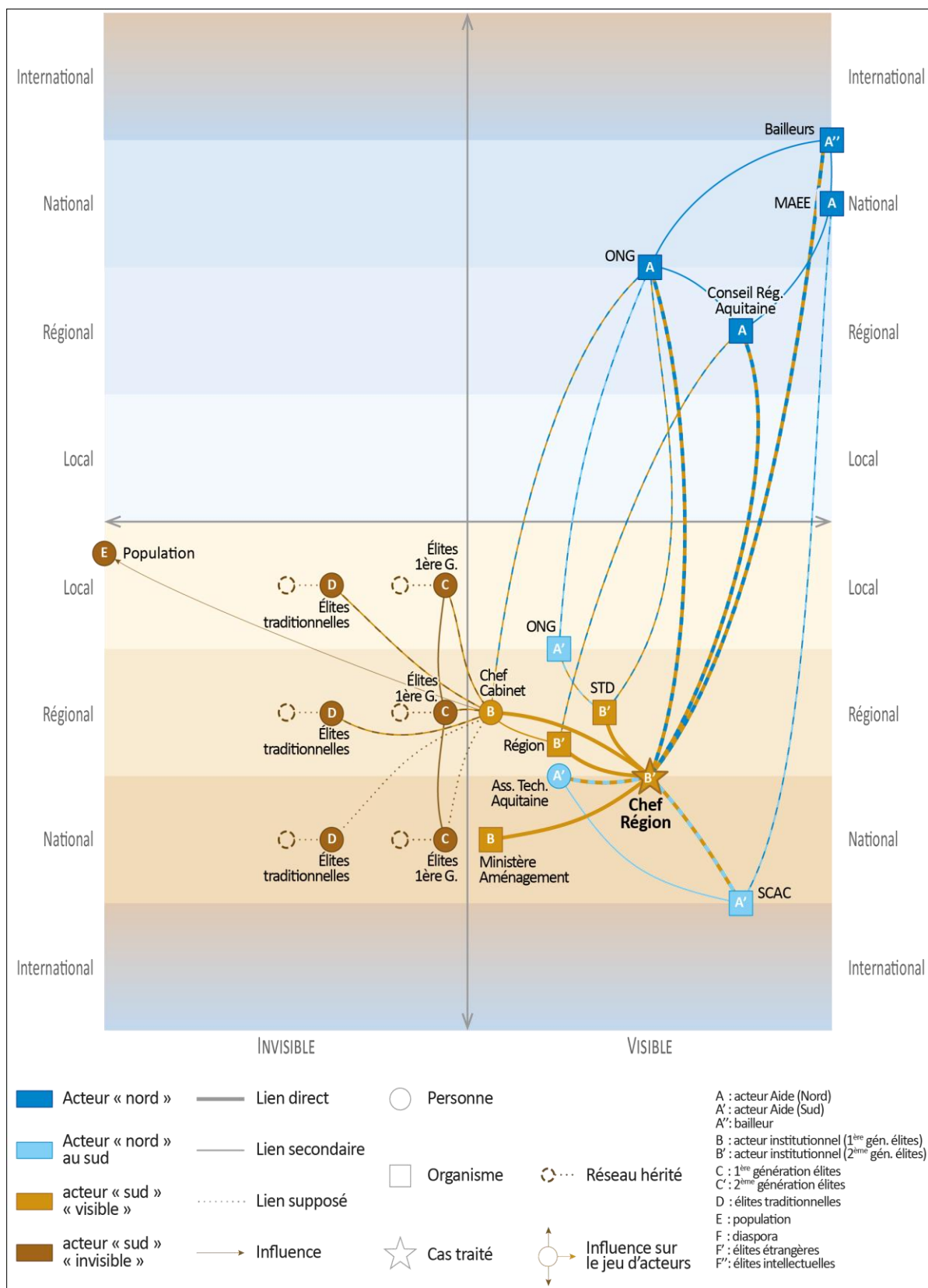
Les acteurs de type B', quant à eux, sont connectés au réseau des nouvelles élites (nommés « *parvenus* » à Madagascar par les acteurs appartenant à l'élite de première génération, C et B), ceux qui ont bénéficié d'une ascension sociale grâce à la mondialisation ou au modèle de développement officiel. Ils sont principalement à ce poste pour leurs réelles compétences à dialoguer et attirer des partenaires techniques et financiers sur leur localité ; ce qui n'est pas toujours le cas pour les acteurs institutionnels B qui peuvent accéder à un poste seulement grâce à leur capital social et leur position dans une famille (clientélisme familial, comme c'est le cas pour la Ministre de la décentralisation).

Nous avons spécifié que les relations entre le chef de la Région Itasy et Rajoelina étaient tendues, alors que c'est ce dernier qui a décidé de la nomination du chef de région. Les relations s'enveniment lorsque le chef de région affiche son soutien à un candidat opposé, il est pourtant maintenu à son poste. On peut alors s'interroger sur ce qui lie les deux hommes. Le chef de région a été nommé parmi quatre autres candidats, mais il avait obtenu l'appui et soutien de politiques locaux influents, notamment celui du sénateur, questeur de l'Itasy. Ce dernier est aussi un ancien collègue du chef de région puisqu'ils ont collaboré au sein du FID, le Fonds d'Intervention pour le Développement, un programme d'aide massif et national financé par la Banque mondiale. Le FID est un fond destiné à la construction d'infrastructure en domaine rural (écoles, pistes, centres de santé, point d'eau, ...). L'accord avait été signé entre le Premier Ministre malgache et la Banque mondiale, dès 1993. En 2005, on estimait que le FID avait pu permettre la construction de plus de 10 000 infrastructures, sur l'ensemble du territoire, pour un budget de 282.48 millions de dollars US. Le chef de la Région Itasy, après de hautes études à Antananarivo, y a travaillé pendant des années. Il dispose ainsi, non seulement d'une très bonne connaissance du langage des bailleurs et des projets de développement, mais aussi de très bonnes relations au sein du monde des partenaires techniques et financiers. Il dispose aussi de nombreux amis, anciens collègues, qui sont aujourd'hui soit en poste institutionnel (cas du sénateur mais aussi du directeur régional de l'Agriculture en Itasy), soit toujours dans le monde du développement, travaillant

pour les grandes organisations internationales ou ONG. C'est le cas du responsable du projet intercommunalité porté par le CIDR, partenaire du programme aquitain.

Aussi le chef de région a-t-il été nommé pour ses relations avec la Banque mondiale et ses capacités à capter des financements (entre autres et non pour son capital social), la Banque mondiale étant, à l'époque, l'un des rares partenaires financiers étrangers encore présent à Madagascar. Le chef de région peut jouir de son poste pour préparer son ascension politique. Un *statu quo* existe donc entre les deux hommes, même s'ils ne sont pas du même bord politique. Ils ont ainsi chacun un intérêt officieux satisfait, plutôt éloignés de la juste marche de la décentralisation. (Voir Schéma 8 - page 271).

Schéma 8 - Exemple du réseau de pouvoir du chef de Région Itasy (acteur de type B')



Ci-dessus le schéma du réseau de pouvoir du chef de la Région Itasy. On remarque qu'il ne dispose que de peu d'appuis localement, étant représentant de Rajoelina à l'époque, dans une région pro-Ravalomanana. Rappelons qu'il est en conflit avec les maires, le chef de district, les *fokontany* et la majeure partie des directeurs de services déconcentrés, excepté avec le directeur de l'Agriculture, ex collègue sur les programmes de la Banque mondiale. Il trouve des appuis au niveau de ses relations professionnelles. Son pouvoir et son capital spatial sont relativement réduits, notamment au niveau local. Il parvient à l'étendre un peu, mais indirectement via son chef de cabinet.

Selon les réseaux de protection, les acteurs institutionnels visibles B et B' peuvent être localement en conflits. Ainsi les institutions de la décentralisation peuvent non seulement ne pas collaborer, mais aussi s'opposer, et selon leur réseau de pouvoir respectif qu'ils activent, détourner les compétences de l'un ou de l'autre (cas du sénateur ou du chef district captant la compétence du chef de région et sortant du cadre légal de la décentralisation en se faisant porteurs de projet).

De plus, lorsqu'un acteur arrive en poste institutionnel, sa vulnérabilité augmente avec sa visibilité, nécessitant des appuis très puissants pour se maintenir. Sans cela, et malgré un poste de pouvoir apparent et officiel, il peut se faire évincer dès lors qu'il travaille à l'encontre d'intérêts d'acteurs plus influents ou bien s'ils accumulent trop de capital et de pouvoir à lui seul. Tel fut le cas d'un membre du ministère malgache de la décentralisation qui « croyait » dans la démocratie locale.

En résumé, si un acteur est en poste institutionnel c'est toujours grâce au soutien et à l'approbation d'acteurs plus puissants. Aussi malgré leur poste décisionnel et leurs compétences officielles, ils ne sont pas les principaux décideurs. La fonction officielle, les textes législatifs, même s'ils permettent le poste, ne suffisent pas et ne sont pas garants de pouvoir. Celui-ci réside dans le réseau d'appui et dans la capacité stratégique des B et B' à servir leurs propres intérêts et ceux de leurs appuis, sans être trop avides de pouvoir. C'est ce qu'il se passe lorsque des chefs de région, des chefs de département haïtiens ou encore des maires, sont limogés du jour au lendemain et remplacés par des personnes nommées par le gouvernement, remettant en question la notion de démocratie.

Les maires malgaches sont par exemple élus car ils disposent de soutien de chef traditionnels renommés et/ou de membres de grandes familles. Ce sont d'ailleurs eux qui ont validé un candidat au poste et qui le soutiennent auprès de la population locale,

celle-ci suivant toujours l'avis des personnalités importantes, surtout en domaine rural. Rappelons aussi que les acteurs B et B' sont en place grâce aux politiques internationales en matière de développement, donc dépendants des acteurs internationaux (A, A', A''). En contrepartie, les acteurs de type B et B' peuvent servir les intérêts de ces appuis (Alliance B/C ou B'/C' ou B'/A/A'). Ils peuvent par exemple, par leur statut officiel, orienter des programmes de développement sur une localité, redistribuer des bénéfices d'un programme sur leurs alliés (clientélisme), faire passer des politiques ou lois si l'acteur est en poste au gouvernement, etc.

Les B' qui disposent de moins de capital social de base, chercheront à se protéger en s'alliant avec des acteurs économiques importants ou en ayant des partenaires étrangers de poids, afin d'appuyer leur légitimité localement et de se protéger. Disposer d'un partenaire étranger permet en effet de devenir quasi « intouchable » par la reconnaissance qu'on leur confère. Cela leur permet d'avoir une légitimité officielle, déguisée, pour servir des intérêts officieux et/ou se maintenir à leur place.

L'instrumentalisation de l'aide internationale semble inévitable. Elle ne serait pas si grave si au final les réels « bénéficiaires cibles » obtenaient quelques retombées. Mais bien souvent les acteurs locaux servent leurs intérêts ou leur stratégie, si bien que paradoxalement l'aide contribue non pas à appuyer l'effectivité de la décentralisation mais bien au contraire à entretenir son dysfonctionnement, via l'entretien de l'hégémonie politique et économique d'une seule personne.

Les B' devront, en plus de trouver des appuis auprès de partenaires extérieurs, travailler à acquérir une reconnaissance auprès de la population qui peut-être hostile à leur présence, comme tel est le cas pour le chef de la Région Itasy, contrairement aux B qui disposent d'une reconnaissance acquise. Il existe deux moyens de compenser ce défaut : soit amener du développement local via des partenaires et financements, soit trouver l'appui d'élites locales plus puissantes qui imposent respect et crainte par leur pouvoir économique.

Citons l'exemple de Mr G., universitaire malgache, en poste au sein du Ministère de la décentralisation qui instrumentalise la Banque mondiale et l'Ambassade de France en simulant la nécessité d'avoir l'appui d'experts internationaux pour se protéger de ses compatriotes auxquels il n'accorde aucune confiance (Voir Encadré 11 - page 274 et Schéma 9 - 275 On pourrait aussi citer un exemple plus local avec des acteurs de type B' qui accèdent à un poste décisionnel dans le cadre de projets de développement

(représentant de groupement de société civile, chef de projet etc.), et qui instrumentalisent le projet et/ou les lois pour préserver ou gagner une position face à des détenteurs de pouvoirs locaux (des B ou des C).

**Encadré 11 - Alliance B'/A'/A : exemple de Mr G. en poste au Ministère de la décentralisation :**

Mr G., membre du Ministère de la décentralisation, travaille à la création d'une fonction publique territoriale à Madagascar. Il a manœuvré durement et longuement pour accéder à son poste : il a derrière lui une longue carrière dans le domaine et maîtrise les tenants et aboutissants de la décentralisation dans son pays. Il enseigne à l'Ecole Nationale d'Administration Malgache et intervient dans de nombreux colloques universitaires. Il a fait ses études en France et en Russie ; il fait partie des élites intellectuelles malgaches. Il maîtrise parfaitement le jeu du développement, le langage des bailleurs. Il est l'un des acteurs clé à l'articulation des deux mondes, qui contribue à entretenir le système de l'aide tout en le détournant.

Pour accéder et garder sa place, il ne peut s'appuyer sur aucun collègue et compatriote auxquels il n'accorde aucune confiance. Il se sent vulnérable (« *dans ce pays, personne ne veut que tu réussisses !* »).

Il a, en revanche, réussi à trouver des appuis extérieurs et internationaux pour accéder à son poste, notamment la Banque mondiale et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale Française (CNFPT). Sa légitimité repose donc sur sa capacité à accéder à de lourds financements d'acteurs internationaux du développement. De plus, pour se maintenir à sa place, il a réussi à obtenir l'assistance d'un expert français du CNFPT pour ce projet malgache d'envergure nationale. L'assistant technique devient nécessaire à Mr G., non pas qu'il soit incompetent mais pour avoir une personne neutre auprès de lui, lui assurant un collègue de qualité, mais surtout une protection. Il pourra pourtant jouer à l'incompétent auprès des bailleurs si cela permet de garder l'expert.

Cependant, une fois arrivé à son poste, armé de financements et d'un assistant technique français, Mr G. ne mettra pas en place exactement le projet qu'il a vendu aux bailleurs ; il a en effet d'autres idées en tête, plus adaptées à la réalité de son pays selon lui...au grand désespoir des partenaires techniques et financiers qui ont investi.

« Regardez, moi j'ai M. (Ndlr l'assistant technique français) On s'entend très bien avec M.. Il a conscience des choses du système et je parle librement avec lui comme je vous parle là. Si je veux que mon projet avance, je dois le faire seul, je ne fais confiance à personne au ministère mais j'ai entièrement confiance en M., justement parce qu'il n'a pas d'intérêt de clan. C'est pas faute de compétences autour de moi...Du coup on travaille vraiment ensemble et moi ça m'aide, ça rend le projet concret et je suis en sécurité tant qu'il est là. Bon après je suis obligé de jouer le Malgache qui se fait aider par un Français. » (...)

Thèse de doctorat en géographie -- Angeline Chartier -- 2016



Nous avons nous même été assistante technique de la délégation du département du Nord d'Haïti, post-séisme. Notre présence, mais aussi celle d'experts de la Minustah (Nations-Unies), dans l'appui à la délégation pour la coordination de l'aide sur le territoire, permettait au délégué d'acquérir une légitimité d'action et de préserver sa place. Peu avant le séisme, en effet, celui-ci devait être destitué et remplacé par le gouvernement central. Le chaos ambiant post-séisme lui permit d'obtenir un sursis. Personnage très controversé du niveau national au niveau local (en conflit avec les maires, les représentants de sections communales, la majorité des directeurs départementaux, avec le gouvernement, etc.), il se servit de l'assistance étrangère comme protection, légitimant ses actes, parfois anticonstitutionnels, voire illégaux, puisqu'il travaillait à l'encontre des autres acteurs institutionnels du territoire. Il entama des projets, orientant les fonds des ONG et autres appuis, principalement en direction de sa commune d'origine et/ou communes « amies », sans consultation de notre avis au préalable : des décisions pas toujours adaptées, ni éthiques. Le délégué utilisait notre présence en clamant le déroulé des projets effectués avec notre appui dans les médias, radios, mais aussi lors de réunions de coordination de l'aide en présence de tous les acteurs du territoire..., nous mettant dans une situation délicate vis-à-vis des autres partenaires.

## **2.2. Alliances pour association de compétences entre acteurs institutionnels**

Nous avons spécifié que les acteurs ne disposaient pas des mêmes « armes », et qu'ils n'étaient pas dotés de manière égale en capitaux et compétences. Certains cumulent les compétences et deviennent « multi-casquettes » : ils peuvent être à la fois représentant d'une institution mais aussi *businessman* ou élite traditionnelle ou politique, disposant ainsi d'un grand capital spatial, social et économique, comme le sénateur de l'Itasy. Mais la plupart (souvent en périphérie) disposent d'une seule de ces compétences et d'un faible capital social et/ou économique: certains ont des capacités de se connecter au niveau national mais leur pouvoir local est minime, ou à l'inverse, d'autres disposent d'une reconnaissance locale (capital social) mais ont un faible capital spatial, n'ayant aucun moyen de capter des partenaires plus puissants (souvent en domaine rural où un maire, par exemple, ne parle pas français).

Dans ce dernier cas, l'acteur va s'associer avec un autre disposant d'une compétence complémentaire, permettant de faire fructifier leur capital à tous deux et d'étendre leur réseau de pouvoir : par exemple, un maire de l'Itasy va avoir les capacités de dialoguer avec la population par son statut mais va s'associer à l'Archevêché (B/D) pour ses capacités à parler français et dialoguer avec les partenaires techniques et financiers



et/ou pour ses relations avec des personnalités influentes (B/C ou C') ; tout comme les maires malgaches s'associent au sénateurs (B/B) pour capter un partenariat étranger et des financements. Les acteurs à faible capital social vont souvent s'associer à ceux ayant beaucoup de capital économique et spatial (alliance B'/C'). Certains maires de l'Itasy sont aussi des « *self made men* » locaux disposant d'un capital économique les reliant à d'autres réseaux de pouvoir. Un des maires a accumulé un pécule via différentes entreprises qu'il a montées ; sa femme tient une boutique de prêt à porter à Antananarivo, son fils une épicerie/bar à Miarinarivo. Engagé en politique, mais sans grand réseau d'influence dans ce secteur, il va puiser des alliés dans des partenaires locaux avec qui il est ami, comme avec le directeur général de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (pour les retraités) qui devient son principal financeur. Citons encore un autre maire, plutôt investi dans les affaires commerciales, *businessman* local, propriétaire d'un hôtel, qui va chercher des alliés parmi des partenaires privés locaux et nationaux pour trouver des financements pour sa commune.

La présence de partenaires techniques et financiers, de l'aide, des entrepreneurs privés et élites économiques fait donc partie intégrante des jeux d'acteurs institutionnels « visibles », voire les structurent, dans tous les cas les stimulent par les enjeux économiques et de pouvoir qu'ils soulèvent.

#### 2.2.1. Exemple : La CCI à la recherche d'appui auprès des partenaires techniques et financiers et d'élites locales (Alliance B'/C'/A)

Du fait de conflits avec le chef de région, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) se tourne vers d'autres alliés, notamment au sein de l'aide internationale et parmi les membres du gouvernement. La CCI étant rattachée au Ministère du Commerce, elle dispose d'entrées au niveau national (capital spatial augmenté). La CCI est ainsi inscrite dans des réseaux influents pouvant faciliter et amener des programmes de développement sur l'Itasy : facilitation de démarches administratives, obtention d'autorisation d'acquisition de terrain, légitimité à gérer un programme de développement, donc à être un bon interlocuteur auprès des partenaires étrangers, etc. Rappelons en outre que la CCI est appuyée par un volontaire du programme de coopération de la Région Aquitaine.

Par sa capacité à trouver des appuis solides, la CCI capte aussi la gestion de lourds budgets dans le cadre de programme d'aide, contribuant à attiser la frustration, les enjeux économiques et donc le conflit avec la Région Itasy ou avec d'autres institutions. À titre d'exemple, au-delà de l'appui du Conseil Régional Aquitaine, la CCI est inscrite dans le programme du FIDA (Fonds Internationaux pour le Développement Agricole), obtenant la gestion du projet PROSPERER en Itasy (Programme de Soutien aux Pôles de micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales). Financé par les États-Unis, l'Allemagne et la Norvège, la CCI gère en 2012 un budget de 12 millions de dollars, de quoi générer quelques enjeux entre acteurs du territoire. Le chef de région peut se servir de sa position et de ses compétences, donc instrumentaliser la décentralisation, pour freiner les initiatives de développement de la CCI. C'est un paradoxe dans le fonctionnement même de la décentralisation. Ceci est aussi dû à un manque de clarté sur le partage des compétences et un manque d'encadrement et de contrôle (la CCI peut-elle gérer de tels budgets et quid du suivi des dépenses ?). La région et les services déconcentrés se doivent d'assister la CCI mais rien n'est fait en ce sens officieusement.

La CCI correspond à un type d'acteur institutionnel B', qui va rechercher l'appui auprès d'acteurs du secteur privé disposant d'un capital économique important et pouvant l'aider à disposer de fonds, de terrains, dans tous les cas faciliter ses démarches et la protéger.

Elle se tourne donc vers les acteurs de l'aide mais aussi vers les élites locales et travaille d'avantage à l'entretien de relations avec des personnalités influentes qu'avec la région ou les services déconcentrés. En effet, de nombreux entrepreneurs privés et personnalités influentes sont membres de la CCI, comme le vice président de la CCI ou un propriétaire d'un hôtel de luxe basé à Ampefy (Itasy) qui est connu localement comme une élite économique importante (même s'il n'est pas originaire de l'Itasy). C'est en effet un grand opérateur, milliardaire « *aux pratiques peu claires* » (entretiens Itasy 2013; voir réseau de pouvoir de cet acteur Schéma 13 - page 322). En plus de gérer un hôtel, il est président d'une société de transports routiers et membre de l'organe de consultation du Ministère des travaux publics. Si des alliances se créent avec ce type d'acteur, il est évident que des intérêts respectifs sont remplis, notamment en étant membre de la CCI, cet homme d'affaire local est exempté de taxes. Notons que le volontaire aquitain était tenu à l'écart des réunions de concertation concernant le programme PROSPERER, aux enjeux économiques importants, dont l'une des réunions principales s'est tenue à l'hôtel luxueux d'Ampefy, organisé par le milliardaire membre

de la CCI. Si cela témoigne de l'opacité de la gestion des projets de développement, cela reflète aussi la nécessité pour les acteurs de la CCI, de ne pas mélanger les divers appuis dont elle dispose, sans aucun doute parce que les intérêts de chacun sont très opposés. Mais tous apportent quelque chose à la CCI.

Le Président de la CCI dispose donc de connaissances et de ressources. Il est à son poste pour plusieurs raisons. D'abord par son statut social qui lui permet d'avoir des connexions auprès de membres d'autres grandes familles : proche de l'ancien premier ministre, cousin du sénateur/questeur, etc. Mais aussi par ses activités connexes de *business* qui le mettent en contact avec le monde des entreprises. Il dispose lui-même, en effet de plusieurs entreprises : de menuiserie, de transport, de matériel de construction, mais aussi une épicerie à Miarinarivo etc. Homme riche, il est aussi un grand propriétaire foncier.

Si le Président semble disposé d'atouts puissants, des enquêtés (les institutionnels) s'accordent à souligner le fait qu'il est « *faususement influent* » et que ses connexions restent maigres car liées à l'ancien gouvernement. D'autres le présentent comme « *pédant mais débrouillard* », ou comme un « *spéculateur* » qui ne réinvestit rien dans la région, « *garde tout pour lui* ». D'autres encore indiquent que « *les gens le respectent seulement parce qu'il a de l'argent* ». Ces témoignages soulignent les jalousies existant entre détenteurs de pouvoir et les conflits d'acteurs entre représentants d'institutions.

Encadré 13 - **Autre échelle, même stratégie : exemple de Marc Ravalomanana, ancien Président de la République de Madagascar**<sup>171</sup>

M. Ravalomanana, est un acteur visible appartenant à l'élite de « deuxième génération » (C'). Il incarne à Madagascar l'image du « *self made man* », par son ascension économique, sociale et politique alors qu'il n'appartient pas à l'élite ancienne malgache. Il a su profiter et user des politiques libérales et mobilisé son capital spatial en mobilisant ses capacités à dialoguer avec les partenaires techniques et étrangers (A/A'') pour trouver de solides appuis extérieurs à son pays, notamment des pays non francophones. Il trouve aussi des appuis internes auprès de la population (E), des élites religieuses (D) et des acteurs privés (C').

Issu d'une famille *merina* du domaine rural, fils de paysans, il ne disposait que de peu de capital économique au départ (il vendait des yaourts à vélo dans sa jeunesse). Il part pourtant faire ses études et stages dans la filière agroalimentaire à l'étranger, notamment en Suède et au Danemark. S'en suit une formation aux États-Unis et un séjour en Suisse. Des expériences démultipliant son capital spatial.

En 1982 il obtient un financement de 1,5 millions de dollars de la Banque Mondiale pour lancer son entreprise de yaourts, *Tiko*. En 2002, *Tiko* est le premier groupe agroalimentaire malgache, « *un empire financier qui emploie 5000 personnes* ». Il accumule du capital économique (devenant multimillionnaire) et s'installe sur le marché international. Par sa maîtrise de l'anglais, sa volonté de suivre les politiques libérales et sa gestion irréprochable d'entreprise, il obtient toute la confiance des industries internationales et des Institutions Financières Internationales (IFI). *Tiko* obtient d'autres appuis de la Banque mondiale et du FMI mais aussi le soutien de multinationales comme *Unilever* et *Tetra Laval* (n°1 mondial de l'emballage). Par ses formations et contacts au Nord, tandis que Madagascar devient une nouvelle zone franche, il développe de nombreux partenariats industriels, notamment avec les États-Unis, le Canada, la Hollande, la Suède, le Danemark et l'Allemagne : des pays à la recherche de main d'œuvre bon marché au Sud dans différents secteurs (textiles, minerais). *Tiko* se développe et devient une entreprise de grande distribution sur le territoire malgache, de produits laitiers, huiles et boissons non alcoolisées. En 2001, M. Ravalomanana devient vice-président de la FJKM, l'Eglise protestante réformée de Madagascar, très influente dans le pays. Il intègre un réseau de pouvoir considérable détenant une capacité d'organisation à toutes les échelles, démultipliant son capital spatial. Il obtient ainsi le soutien des milieux chrétiens protestant scandinaves. Par l'étendue territoriale de son entreprise et son accointance avec la FJKM, il acquiert la sympathie des futurs votants jusque sur les territoires les plus isolés. Lors de sa campagne présidentielle, il distribue des produits gratuits à la population.

<sup>171</sup> D'après «Les réseaux financiers de Marc Ravalomanana», article de Saïd Benabdella in *Africa international*, n°355, juin 2002

Grâce à ses multiples appuis, principalement extérieurs, M. Ravalomanana va entamer une campagne pour l'accès à la présidence de la République de Madagascar. Par son capital économique, il multiplie ses moyens de communication en achetant une chaîne de télévision privée (la MBS) et en installant un réseau de radio sur le territoire. Il obtient des pays partenaires et du FJKM des financements pour sa campagne (l'Afrique du Sud lui offre sept hélicoptères permettant le recueil des bulletins de vote en province, l'Allemagne une usine et des Mercedes, etc.). On soulignera sa stratégie de combiner appuis d'élites de différentes strates du pouvoir, et de jouer aussi au niveau de la géopolitique internationale : ces appuis non francophones et protestants, sa démarche néolibérale lui donne le soutien de nombreux États, notamment des États-Unis, ceux-ci reprenant un rôle stratégique dans l'accès aux ressources territoriales malgaches à l'encontre des intérêts français. Rajoelina, soutenu par la France le destituera quelques années plus tard...

#### Encadré 14 - **Echo des Jeux en Haïti :**

Nous pouvons observer les mêmes types d'alliances entre acteurs institutionnels et acteurs du secteur privé en Haïti. En effet, le délégué du département du Nord de l'époque avait certes beaucoup d'ennemis locaux et nationaux mais disposait de beaucoup d'autres appuis lui permettant de garder sa place: contacts dans les médias d'une part puisqu'il diffusait des articles de presse et des messages radio vantant « ses projets » pour le département ; mais aussi auprès de l'élites locales, membres de grandes familles au pouvoir économique important (*businessmen*, médecins, avocats, etc.) et auprès d'entreprises privées étrangères (américaines, taïwanaises, etc.), œuvrant principalement dans la construction. En tant qu'assistante technique, nous étions conviée par le délégué à dialoguer avec ces personnes dans le cadre de recherche d'appui financier pour un projet de construction d'autoroute et centre commercial. En situation d'urgence et dans le cadre de l'appui à la décentralisation, notre mission était alors très éloignée de la solidarité internationale ou de la bonne gouvernance...

### **2.3. Alliances au sein même des institutions (B/B ou B'/B ou B/B')**

On retrouve cette stratégie d'association de compétence au sein même des institutions de la décentralisation, à travers la collaboration de deux personnes : l'un est présent pour ces liens avec le centre et le national voire international, l'autre pour ses liens avec le niveau local, ce lien permettant d'obtenir légitimité, appui et protection aux différentes échelles de pouvoir, autrement dit d'accroître le capital spatial. Tel est le cas observé dans diverses mairies haïtiennes et malgaches (maire et son/ses maires adjoints dont l'un parle français, l'autre pas), à la CCI (Président/vice Président), à la région (Chef de région/chef de cabinet). En général, le premier n'est d'ailleurs pas

présent localement, mais à la capitale, à la recherche d'appuis, tandis que le second reste dans la localité pour dialoguer avec la population. Au-delà des liens politiques et/ou familiaux, les stratégies de recrutement/nomination des équipes institutionnelles est aussi en corrélation avec leur capital social, spatial et économique, donc bien réfléchis et non purement clientélistes.

### 2.3.1. La CCI : Président et directeur exécutif (B'/B')

Le président de la CCI et le directeur exécutif se complètent dans leurs compétences. Si les deux hommes sont parents (rappel : le directeur exécutif est le beau-fils du président), ce n'est pas la seule raison du choix du directeur exécutif. Ce dernier est un exemple type de courtier. Originaire d'Antananarivo où il a fait de longues études, il a une très bonne connaissance de la France où il a séjourné plusieurs fois. Il est pertinent, compétent, maîtrise le langage de la coopération et est critique et sans tabou sur les jeux et enjeux d'acteurs de la Région Itasy. Il constitue donc un bon interlocuteur pour notre recherche, mais aussi pour les partenaires étrangers, notamment la Région Aquitaine avec qui les relations sont quasi amicales à l'époque. Le directeur exécutif coordonne les programmes de la CCI depuis Miarinarivo, souvent seul, et conseille le président. En parallèle, il est aussi encadreur du Guichet Unique Multiservice (GUM), un outil du programme PROSPERER.

Autrement dit, tandis que le président de la CCI active ses réseaux personnels et privés pour orienter les investisseurs et programmes de développement sur l'Itasy, c'est le directeur exécutif qui les met en place, les gère et constitue l'intermédiaire officiel auprès des partenaires techniques et financiers. Schématiquement, le président s'occupe de la partie « politique » et n'est jamais ou très rarement à la CCI, toujours en déplacement à la recherche d'alliés de plus hautes sphères, tandis que le directeur reste en Itasy. D'ailleurs le Président n'habite pas à Miarinarivo, mais à Antananarivo. « (...) *lui il connaît beaucoup de monde et je sais pas si tu as remarqué, mais il est doué pour les discours surtout !* » (enquête Itasy, 2012).

### 2.3.2. Maires/maires adjoints

Cette association de compétences s'observe aussi au niveau des mairies. Le maire malgache de la commune X appartient à l'élite économique locale, propriétaire d'un hôtel de luxe, il dispose de connexions au niveau régional et national. Il n'est

pratiquement jamais dans sa commune, occupé à prospecter pour obtenir des appuis techniques et financiers. Tandis que le maire adjoint qui reste dans la commune, met en place les projets et travaille quotidiennement avec la population et les chefs *fokontany*. L'adjoint maîtrise les enjeux du développement de sa commune et est très apprécié des habitants, mais ne maîtrise pas le langage des bailleurs, du développement ou encore n'a aucune connexion avec des élites économiques ou politiques. En s'associant, les deux maires multiplient leur capital spatial et social.

#### Encadré 15 - **Echo des jeux en Haïti**

Le même processus s'observe en Haïti. Un maire principal était élu pour son statut social et son réseau local auprès d'acteurs influents, tandis que le maire adjoint avec qui nous collaborions, était un parfait partenaire, compétent en matière de développement, sachant parler français, il était souvent l'interprète du maire principal. Dans un autre cas, le maire adjoint restait sur place, tandis que le maire principal disposait de réseaux d'appui à l'international, via des contacts privés (diaspora) en Floride, où il se rendait très régulièrement (capital économique et spatial pour l'un, social pour l'autre).

#### 2.3.3. Chef de Région Itasy et chef de cabinet : (B'/B)

Si le chef de région dispose de connexions au sein du gouvernement et dispose d'une maîtrise du monde du développement, il a aussi une mauvaise image auprès de la population et autres acteurs du territoire. La communication auprès de ces acteurs n'étant pas son fort (il est décrit comme colérique et autoritaire), le chef de cabinet devient nécessaire au chef de région, un complément de ses compétences. La présence et le statut du chef de cabinet témoigne de la nécessité d'avoir un homme de pouvoir politique associé à un homme de pouvoir « traditionnel », par leurs réseaux relationnels qui se complètent : l'un connectés aux partenaires techniques et financiers de l'aide et au gouvernement, l'autre attaché à la population et élites locales.

Les relations du chef de cabinet avec le chef de région sont quasi paternalistes : ils se respectent beaucoup, mais « *la collaboration est parfois difficile* » (entretien Itasy, 2013). Le chef de cabinet se définit comme « *un missionnaire* », tandis que le chef de région est un homme politique. Ils se disputent parfois : le chef de cabinet maîtrisant les pratiques et attentes locales conseille et sermonne le chef de région. Son rôle est donc aussi de temporiser et conseiller le chef de région, selon ses connaissances des enjeux de pouvoirs locaux.

Le chef de cabinet est alors l'archétype de l'acteur posté dans une collectivité territoriale avec des fonctions officielles, tout en étant rattaché au monde officieux ; il est un lien entre les « deux mondes », le moderne et le traditionnel. De plus, au-delà de ses compétences en matière de dialogue avec la population et les élites traditionnelles, il maîtrise parfaitement les enjeux du développement ayant lui aussi une expérience sérieuse au sein de programmes d'aide au développement. Enfin, par sa position institutionnelle et ses réseaux de connaissances, il dialogue aussi avec des puissances économiques de la région...car ces personnes sont parfois les mêmes qui détiennent un pouvoir traditionnel : membres de grandes familles, anciens, etc.



Encadré 16 - **Portrait du chef de cabinet de la Région Itasy: « Je suis d'une famille de noble, élevé par des roturiers et j'ai joué avec des enfants esclaves ! ».**

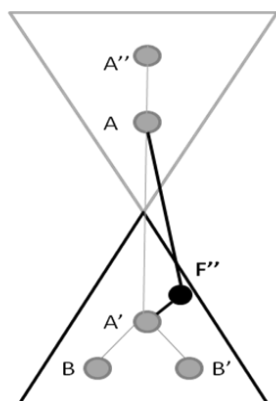
Description : Le chef de cabinet est le bras droit, conseiller en communication du chef de région. C'est un homme de petite taille, d'environ 50 ans. Il est assez charismatique : toujours habillé de vestes trop larges, un chapeau et une écharpe blanche, il est sujet à des moqueries de la part des étrangers qui le considèrent comme un personnage emblématique de la région. Les entretiens menés durent plus de trois heures, le chef de cabinet maîtrisant l'art du langage et de la mise en scène (*kabary*, voir Chapitre 3\_3.1.3. page 217 ). Que tous ces propos soient véridiques ou non, dans tous les cas il maîtrise parfaitement les enjeux géopolitiques du développement à l'échelle mondiale, mais aussi à l'échelle locale. Homme cultivé, il a aussi une très bonne analyse des jeux d'acteurs et de l'entrelacement des deux modes de fonctionnements : celui du développement et du modèle et celui de la société locale.

Origines : C'est un autodidacte « *je viens d'une grande famille mais qui a perdu le sens des valeurs et qui s'est ruinée* ». Une partie de sa famille est de l'Itasy (tombeau royal) mais il est en réalité d'Ambatorazaka, ce qu'il se garde d'afficher en Itasy, afin d'asseoir la légitimité de sa place. Cette attitude atteste du lien entre l'origine familiale et géographique pour l'attribution de poste décisionnel dans la décentralisation. Il est issu d'une grande famille roturière, mais il a fait partie des étudiants formés par des nobles. Il n'est pas marié. « *Il y a la grande noblesse et la petite noblesse...j'aurais dû trouver une « marquise », mais se sont des oiseaux rares !* » (témoigne de l'importance du rang dans le mariage).

Parcours : Il a fait des études supérieures, a été consultant dans le monde du développement pour des Organisations Internationales, et il a été fonctionnaire. Il maîtrise donc le langage des bailleurs. Aujourd'hui, il s'attèle à la politique. Il aimerait un poste avec « *plus de latitude* » pour faire plus de choses pour son pays bien qu'il fasse beaucoup pour la communauté parallèlement à ses activités officielles. Il se dit intègre, refusant tout chantage, même si cela pourrait lui permettre d'accéder à un plus haut poste.

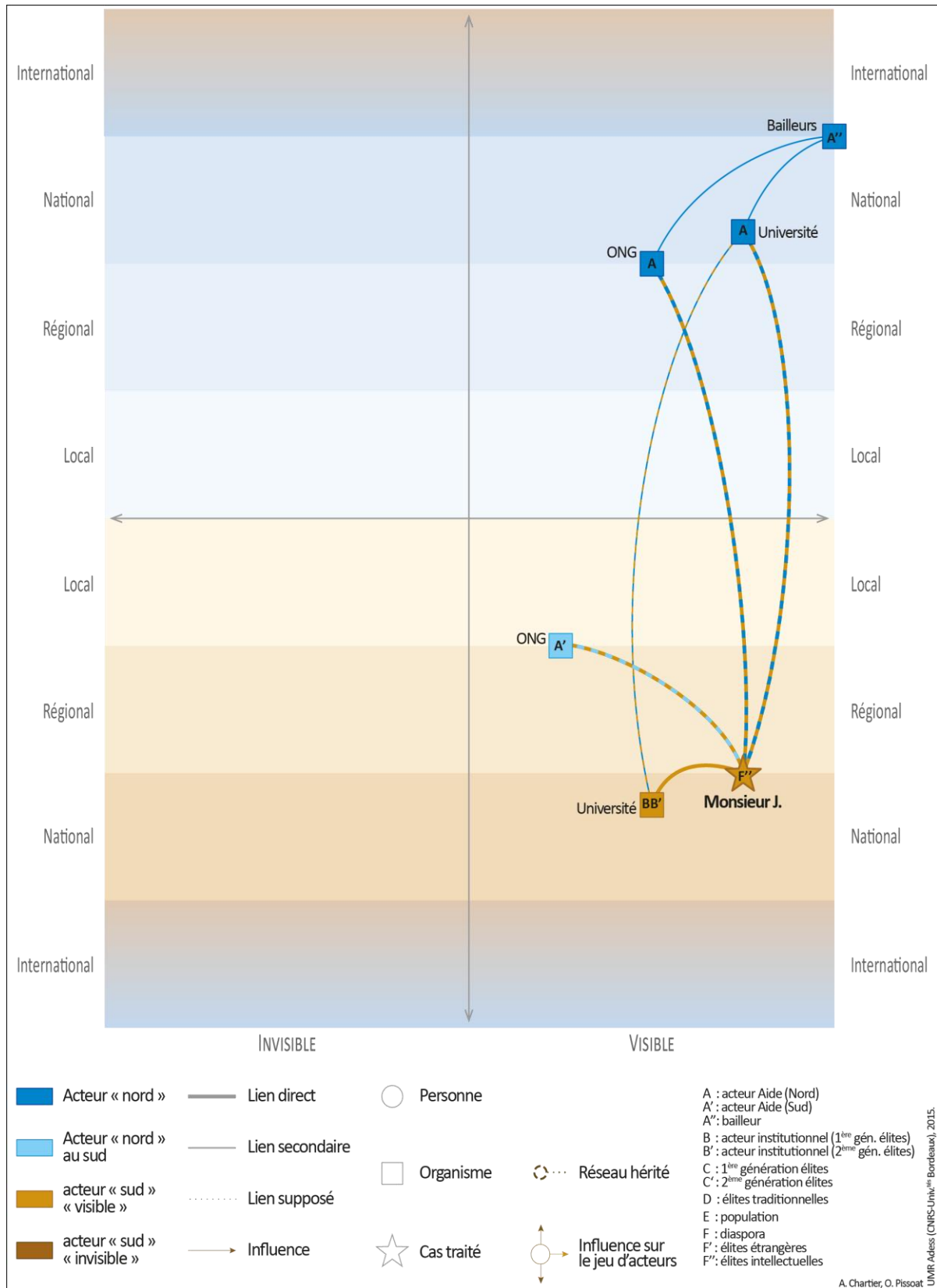
Double jeu : Il a donc une influence sur la population qui le respecte pour son âge, ses origines familiales (*raiamandreny*) et sa maîtrise du *kabary*. Selon lui, tous les chefs de partis politique et toutes les familles royales le connaissent, et lorsqu'il prend la parole, tout le monde l'écoute. Tout en étant à un poste institutionnel, il se dit « missionné » pour défendre les traditions et valeurs de la société malgache, autrement dit, défendre politiquement la place des *Andriana* (lignées royales). Le chef de cabinet illustre l'ambivalence des acteurs étant dans le modèle pour servir une cause externe à celui-ci (retour des gouvernances ancestrales ?). En plus de sa place dans la décentralisation, il est une élite intellectuelle et en même temps une élite traditionnelle, indispensable au chef de région. Il est un intermédiaire, une élite clé aussi qui joue sur les deux tableaux car il détient la maîtrise du développeur et la connaissance du fonctionnement de la société. Le chef de cabinet, par son profil, dispose ainsi d'un capital social et spatial important.

### 3. Les élites intellectuelles (F'')



Les élites intellectuelles sont particulièrement vulnérables. En général, elles ont fait des études supérieures, souvent en Occident (France, Canada, États-Unis, Allemagne, Russie, etc.) où elles ont pu s'imprégner de la culture qui a produit la vision dominante du monde mais aussi de sa critique. Certains travaillent au sein des organisations internationales comme cadres ou experts (A/A'), d'autres sont parfois même à des postes de cadre dans des institutions locales ou nationales (B') (comme notre exemple du membre du ministère, Mr G.). D'autres encore travaillent sous couvert d'une université occidentale. Tel est le cas de Mr. J. ayant fait une thèse à l'université de Toulouse avant de revenir travailler en tant qu'enseignant chercheur à Madagascar. Il s'insère dans des programmes de recherche français sur la gouvernance pour pouvoir s'exprimer. On observera, cependant que lors de sa prise de parole devant les élites du pays, lors d'un colloque à Antananarivo, où il dénonce les abus et corruption du gouvernement, il est invité à se taire... Ses appuis sont donc essentiellement les acteurs du Nord et son capital spatial est réduit (voir Schéma 10 - page 287). Rappelons aussi le cas de Monsieur M. directeur d'une entreprise haïtienne de produits laitiers, mais aussi inscrit en thèse dans une université chilienne et directeur adjoint d'une ONG française.

Schéma 10 - Exemple du réseau de pouvoir de Mr. J. (acteur type F')



En travaillant dans le cadre du modèle, les élites intellectuelles voudraient faire « changer les choses » : promouvoir la démocratie, apporter leur regard critique sur les inégalités locales, la politique, défendre les plus vulnérables, les aider à sortir de la pauvreté<sup>172</sup>. Ils peuvent parfois même défendre les valeurs du libéralisme et de la nécessité de rentrer dans la mondialisation. Ils ont une certaine croyance dans la vertu du modèle et souhaiterait qu'il fonctionne réellement. Ils contribuent ainsi à entretenir le mécanisme du transfert car ils adhèrent complètement à l'approche du développement du Nord, mais n'en tirent que peu de bénéfices. Ce type d'acteur travaille donc souvent pour l'intérêt général et va parfois jusqu'à dénoncer et catégoriser le fonctionnement de leur propre société comme le frein au développement du pays. Une élite intellectuelle malgache, travaillant pour des ONG, déclare à propos de ce qui freine Madagascar:

« La religion ! La croyance dans les esprits et tout ça ! Il faut que ça évolue ! Regarde combien les églises sont belles ici à côté des maisons des gens ! Et ça leur pose pas de problème ! Les morts et les dieux passent avant leurs propres enfants !(...) Parce qu'ils les mettent pas à l'école en plus !(...) Bon, ok pour les croyances mais l'État, si on en avait un, devrait dire : « Maintenant, obligation de mettre tous les enfants à l'école ! » et ils fournissent des cartables, des uniformes et ça serait obligatoire !(...) L'éducation est primordiale si on veut que ça change ! Ce qui freine le développement ?...pfff, je sais pas trop...trop de choses ! La corruption ! Les mentalités...(il s'agace) et puis toujours les mêmes qui sont au pouvoir, tout est sclérosé...et ceux des côtes s'en foutent complètement de ce qu'il se passe à l'échelle du pays...tout le monde s'en fout en fait !...(...) ».

Ils peuvent provenir de grandes familles ou de familles moyennes, mais le capital social ne leur sert que trop peu étant donné leur détachement des codes de fonctionnement de la société locale. Ils disposent d'un capital spatial limité entre le national et l'international. Localement ils ne sont pas toujours appréciés et sont vulnérables par leur position, cherchant à combattre les inégalités sociales et économiques et donc,

---

<sup>172</sup> Bien entendu, il existe des élites intellectuelles avec de tout autres ambitions : politiques, économique, traditionnelles. Cela rejoint notre idée de la mobilité des types d'acteurs et du fait qu'ils soient parfois mutli-casquettes. Une élite intellectuelle peut être en même temps élite première génération par exemple. Nous avons isolé ici, les intellectuels se démarquant des autres types d'acteurs.

indirectement, à s'opposer aux acteurs détenteurs de pouvoirs, élites du pays qui, elles, s'appuient sur les « traditions », entre autres, pour maintenir leur position. Ne disposant que de peu d'appuis, les élites intellectuelles cherchent alors l'appui des acteurs internationaux pour se protéger (ONG, Universités, communauté internationale, privés, etc.). La stratégie reste la même que celle des B'. Pour ce type d'acteur,

« L'enjeu est de prendre place au cœur des débats (intellectuels), donc de se faire connaître comme intellectuel en Occident. (...) Une telle étiquette est gratifiante tant personnellement que commercialement parlant : c'est le point de départ de la renommée internationale et du prestige (...). Cette obsession n'est nullement liée à un « mimétisme culturel », mais relève d'une stratégie d'adaptation individuelle (...) » (Pierre, 2008, p.76).

La limite de ces élites est donc leur manque de réseau de protection au Sud. Elles peuvent « déranger », devenir gênantes et risquent de se faire destituer de leur poste dès lors qu'elles deviennent menaçantes pour les intérêts des autres acteurs plus puissants. Tel est le cas de Monsieur S., français résidant à Madagascar depuis 40 ans, défenseur de la démocratie qui fut renvoyé du pays avec interdiction de revenir dans les années 1990. Ou encore comme Madame N., membre du Ministère de la décentralisation à Madagascar, nommée à ce poste pour mieux être écartée par la suite étant donné ses positions pro démocratiques et son combat pour une justice sociale.

L'autre dérive est qu'ayant conscience des pressions qu'elles peuvent subir, et devant l'impossibilité d'atteindre leurs objectifs, ces élites intellectuelles décident de s'exiler et de travailler dans d'autres pays (France, Canada, États unis, etc., une fuite des cerveaux) où elles pourront mettre à profit leurs compétences de manière plus libre. En attendant, certains utilisent le cadre officiel, en restant dans l'ombre, le temps d'accumuler assez d'argent pour recommencer une autre vie à l'étranger. Tel était le cas de Monsieur R., membre du Ministère de l'Intérieur au niveau départemental en Haïti, qui travaillait en parallèle pour Oxfam mais aussi pour le PAM en tant que consultant (touchant triple salaire). Il put ainsi acheter une maison au Canada et s'y exiler avec toute sa famille l'année suivante. Bien souvent, les élites intellectuelles développent cette stratégie de cumul de postes dans un objectif d'accumulation de capital économique, afin d'acquérir une liberté à l'étranger.

## **Conclusion du chapitre 5**

Nous avons pu montrer que les acteurs « visibles » du Sud, constituent la partie émergée de l'iceberg et qu'ils sont toujours connectés à un réseau d'acteurs invisibles. Chaque acteur à un objectif officieux et une stratégie pour le remplir et tous les acteurs du système sont en interconnexion : entre acteurs du Sud, entre acteurs du Nord, entre ceux du Nord et ceux du Sud, entre visibles et invisibles.

La décentralisation permet l'émergence de nouvelles places officielles, stimulant les conflits d'acteurs entre ceux qui disposent déjà du pouvoir (B), ceux qui veulent en acquérir (B') et ceux qui souhaitent défendre l'intégrité du modèle (F''). Globalement, la décentralisation étant dysfonctionnelle, il est possible d'en repérer les voies de détournement.

- La recherche d'appuis extérieurs au modèle est systématique et selon les réseaux auxquels un acteur « visible » est connecté, on peut comprendre les alliances et conflits entre acteurs institutionnels. Ces réactions contournent le modèle et entretiennent son dysfonctionnement.
- Certains acteurs institutionnels de même affinité se liguent entre eux pour faire contre- poids à d'autres acteurs institutionnels avec lesquels ils devraient collaborer. Ainsi apparaissent des alliances ne respectant pas le modèle.

Les acteurs en poste institutionnels sont à leur position pour leurs compétences leur permettant de jouer le jeu du développement (et non pour leurs compétences en matière de planification du développement) : capacité à capter un partenaire étranger (maîtrise de la langue, expérience professionnelle, ...), et/ou capacité à s'allier à un réseau de connaissances. Autrement dit, ils ont les capacités de trouver des appuis nécessaires au maintien de leur position. Aussi, le transfert du modèle influence le choix des décideurs officiels. Ils sont soit eux-mêmes membres d'un réseau d'acteurs de pouvoir (élite traditionnelle comme le chef de cabinet ou *businessman* comme le président de la CCI ou encore élite politique comme le sénateur), soit ont la capacité de s'associer avec un de ces acteurs. Certains ne disposent que d'une compétence (comme parler le langage des bailleurs, ou avoir des contacts au gouvernement), mais bien souvent les acteurs institutionnels ont plusieurs « casquettes », l'une officielle (maire, chef de région, ...), les autres secondaires (*businessman*, membre d'une grande famille, etc.). Le but de chacun des acteurs est de rester en position de garder ou d'acquérir un

pouvoir (économique, de contrôle territorial, ascension sociale/professionnelle etc.). En d'autres termes, les enjeux de places sont toujours liés à des questions économiques et de pouvoir.

Enfin, les stratégies des acteurs visibles vont à l'encontre du modèle de décentralisation puisque celle-ci n'est pas effective. Les acteurs du Sud, inscrits dans des contextes politiques et économiques instables, ont des positions exposées et éphémères les rendant vulnérables et nécessitant de forts appuis externes. Ils développent ainsi des stratégies visant à servir des intérêts à court-terme, les leurs et ceux de leurs appuis souvent très éloignés des objectifs officiels : bénéfices, tremplin pour une carrière politique ou une reconversion, tentative d'accès à une autre place. Dans ce contexte, les acteurs du Nord du développement, porteurs d'un modèle de développement « durable », se heurtent aux temporalités de leurs partenaires et de leurs intérêts. Le travail d'appui à la mise en place du modèle perd son sens officiel. Cependant, les acteurs du Nord poursuivent leurs efforts et déploient massivement programmes, politiques, fonds et personnels, comme pour forcer l'ancrage du modèle...leur marge de manœuvre étant aussi limitée par une dépendance vis à vis des bailleurs. Les objectifs des acteurs du développement se déforment alors, une déformation accentuée par le filtre des jeux d'acteurs du Sud. Ceux qui maîtrisent les enjeux des diverses réalités (Nord/Sud et visible/invisible) semblent être les personnes les plus puissantes parvenant à conforter leur place.

L'aide a donc une influence, sur le dysfonctionnement de la décentralisation, puisqu'elle vient s'insérer dans des stratégies d'acteurs locaux. Les acteurs du Nord, par leur présence, peuvent se substituer au rôle de l'État (planification territoriale, aménagement, développement de services de bases...). Toutefois il ne s'agit pas d'ingérence puisque les acteurs du Sud recherchent ce type de partenariat pour d'autres objectifs. Aussi les partenaires locaux laissent les acteurs du Nord intervenir et travailler au développement local, jouent le jeu qui leur permet d'entrer dans la lutte des places et de satisfaire leurs intérêts officieux. C'est ce qu'illustre le programme d'intercommunalité. Au final, les acteurs du Sud visibles ont besoin des acteurs du Nord, et réciproquement.





### DESCRIPTION DES STRATEGIES D'ACTEURS INVISIBLES

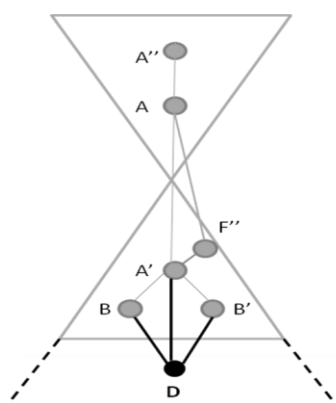
#### Introduction chapitre 6

Nous avons souligné le fait que les acteurs du Sud visibles étaient souvent en conflit, ce qui nous a amené à distinguer deux types d'acteurs institutionnels du Sud qui seraient en opposition : ceux appartenant à un réseau d'anciennes élites et ceux appartenant à un nouveau réseau d'élite. Pour se protéger, garder une place ou y accéder ou bien inscrits dans une stratégie d'accumulation/accès à un capital social, économique et/ou spatial, les acteurs visibles vont aller chercher des alliés, plus puissants. Ces alliés ne sont pas affichés, mais ils constituent sans aucun doute la clé de compréhension des jeux d'acteurs de façade observables par le développeur. Le jeu des invisibles permet de comprendre plus en profondeur le dysfonctionnement du modèle. En effet, bien avant le transfert de modèle des jeux et enjeux d'acteurs préexistent. Le modèle vient se greffer sur ce jeu qui ne disparaît pas mais subsiste, en partie dissimulé, tandis qu'une partie visible se réaménage en fonction des places que le modèle offre. Les jeux visibles seraient alors comme le prolongement de jeux et enjeux sous-jacents beaucoup plus importants qui les structurent. Ces jeux d'acteurs sont aussi en mutation, la globalisation permettant l'émergence de nouveaux pouvoirs et élites (principalement économiques). De plus, la décentralisation exigeant transparence, partage de pouvoir décisionnel, partage des ressources et cadre formel et légal, vient stimuler les ordres établis entre élites invisibles. Ces jeux invisibles sont donc à décoder. Pour cela, la compréhension des contextes historiques et culturels est indispensable. Cependant, nous avons pu trouver des similitudes dans les stratégies des élites haïtiennes et malgaches. Le terme élite est flou, renfermant une nébuleuse d'acteurs, dont les conflits et alliances en perpétuelles

recomposition. Nous distinguons, à ce stade de recherche, plusieurs types d'acteurs invisibles que nous avons séparés, encore une fois, selon leur stratégie de détournement du modèle : les élites traditionnelles et religieuses (D), les élites de première et de seconde génération (C et C'), les élites étrangères (F') et les membres de la diaspora (F). Certains ont plus de poids que d'autres et plus de capitaux à disposition. Leur position étant par essence privilégiée, leur objectif principal est de se maintenir à leur place malgré les concurrences et le modèle formel. Quel est alors leur rôle dans le dysfonctionnement du modèle ? Et en quoi sont ils liés aux acteurs visibles ? Plus globalement, la description des stratégies de chacun nous permettra de comprendre comment ces acteurs arrivent à conserver leur place et comment, de ce fait, le transfert de modèle ne contribue pas à une restructuration profonde du pouvoir. De plus, nous avons placé, parmi les acteurs invisibles, la population (E) qui semble l'acteur tenu le plus en marge du modèle mais pour qui, pourtant, le modèle est pensé. Le terme « population » peut-être inscrit sur le papier des programmes en faveur de la décentralisation ; dans la réalité, elle n'est que rarement consultée, souvent oubliée. Néanmoins, elle fait bel et bien partie des acteurs dans la mesure où elle met elle aussi en œuvre une stratégie dans le jeu du développement : nous la décrirons donc en fin de chapitre, en guise de conclusion de cette description des stratégies d'acteurs du Sud.

## 1. Les chefs traditionnels et religieux (D)

### 1.1. Profil et stratégie générale



Les chefs traditionnels et religieux, selon leur légitimité et leur réseau de relations sont parfois alliés à des B', parfois à des B, les acteurs institutionnels visibles. Tout dépend de leur pouvoir et capital social/économique et spatial.

L'exemple du chef de région et son de chef de cabinet cités plus haut souligne d'ores et déjà qu'il peut y avoir alliance entre des acteurs de pouvoir officiel et des acteurs de pouvoir traditionnel au sein même des institutions. D'autre part, la « double casquette » de ce chef de cabinet à la fois membre d'une institution et *Raiamandreny* témoigne de la nécessité d'être connecté aux chefs traditionnels locaux

(D) pour tenter d'établir un lien entre type et échelon de pouvoir (du local jusqu'au national et plus, entre rural et urbain).

Les chefs traditionnels et religieux sont des acteurs incontournables ou bien qui savent se rendre incontournables par l'influence qu'ils ont sur la population. Si aujourd'hui le pouvoir économique est nettement plus important que le pouvoir traditionnel, il n'empêche que les chefs traditionnels (et religieux) gardent une certaine autorité morale sur la population, surtout en domaine rural où les croyances et traditions sont très prégnantes. Aussi, si les acteurs du monde « moderne » sont structurants, ceux qui appartiennent au monde « traditionnel » ne sont pas à négliger, ni à minimiser. Ils sont indispensables aux acteurs institutionnels (B/B') en recherche de légitimité ou pour faire passer une politique auprès de la population locale, indispensables également aux partenaires étrangers du développement (A et A') qui ont besoin de leur approbation pour un projet et obtenir la participation de la population. Ils s'ancrent dans un rôle de facilitateur ou d'obstacle aux projets de développement et font le lien entre le formel et l'informel. Les acteurs de type D peuvent être puissants (socialement, économiquement) mais sont souvent en perte de légitimité. En cela ils sont, en retour, dépendants des acteurs du Nord et des acteurs visibles. Les acteurs B, B', D et A sont donc en interdépendance puisque les uns sans les autres ne peuvent rien.

#### 1.1.1. Exemple d'alliance entre collectivités territoriales et Elites religieuses en Itasy

Nous avons déjà évoqué l'exemple du maire d'une commune rurale s'appuyant sur les compétences de l'Archevêque pour capter des partenaires techniques et financiers. À une autre échelle, nationale, les chefs de gouvernements trouvent de sérieux appuis dans l'Église, que cela soit Ravalomanana et ses affinités avec le mouvement protestant FJKM, ou Rajoelina lorsqu'il va rencontrer le Pape au Vatican pour recevoir une bénédiction. Citons encore les candidats à la présidentielle qui s'en vont tous recevoir, publiquement, la bénédiction des grands *tangalamena* (prêtres) de la côte Est de Madagascar.

## Encadré 17 - **Echo des jeux en Haïti**

En plus de ses alliés du secteur privé et des élites locales, le délégué du département du Nord trouvait aussi un allié auprès de l'Archevêque de la ville du Cap-Haïtien. Ce dernier était aussi président de l'ONG *Food For the Poor* (que nous ne rencontrerons jamais puisqu'il est resté à l'écart des réunions de coordination). Ensemble, le délégué et l'Archevêque mettront pourtant en place un projet de construction de logements pour les déplacés de Port-au-Prince. Un projet inabouti, basé sur la commune d'origine du délégué, qui coûtera de l'argent et déchaînera les foudres des maires locaux (qui avaient le même projet avec des partenaires privés Taïwanais), mais aussi des Nations-Unies et autres partenaires, puisque les maisons seront construites sur un terrain inondable, qui le sera quelques mois plus tard d'ailleurs. Des maisons dénuées de tout équipement, insalubres et remplies de « victimes » (provenance réelle?) qui seront du coup encore plus en détresse (maladies, mortalité infantile, absence de nourriture, de soins, d'équipement matériel etc.). Cette situation suscitera aussi des jalousies de la part des habitants de la localité qui ne tirent aucun parti de l'aide. Si cet appui religieux aide le délégué, on peut retrouver de telles alliances au niveau des politiciens d'échelle nationale qui font systématiquement appel aux prêtres vaudous.

« Cette conscience (de la relation de dépendance des acteurs aux acteurs « traditionnels ») est nourrie par l'action des patriarches ou chefs de famille et autres notables tels que : les prêtres catholiques et du vaudou, les pasteurs protestants. Remplissant leur fonction d'agent de contrôle, ces derniers interviennent régulièrement pour arbitrer les conflits de toute nature. Au-delà de ce cadre, la sociabilité se structure autour des luttes de pouvoir, sous fond de méfiance et d'hostilité réciproque. Ici l'équilibre s'établit grâce à l'intimidation réciproque et à la possibilité d'usage de la violence (agressions physique, injure publique, empoisonnement, zombification, sorcellerie, etc.) » (Pierre, 2008, p. 74).

La recherche d'appui auprès de « notables », c'est-à-dire (pour Madagascar) de membres de grandes familles royale (*andriana*), voire de *raiamandreny*, est systématique pour les acteurs institutionnels. Ces représentants du pouvoir « traditionnel » ne sont pas affichés, personne ne cite leur nom, « *mais tout le monde les connaît* » (extrait d'entretien acteur institutionnel Itasy, 2012), de la région jusqu'à la population. Un maire explique qu'aucun projet ne peut être mené sans avis et autorisation du *raiamandreny* concerné par la localité, d'autant que bon nombre d'entre eux siègent dans les conseils d'administration des communes. La population (surtout en domaine rural) attribue souvent plus de confiance et pouvoir à ces personnalités officieuses qu'aux représentants des nouvelles institutions. Ils se confient, en cas de problème, à ces anciens. À l'inverse s'il s'agit d'un problème dont ils craignent les réactions de ces personnalités, la population préférera rencontrer un maire.

Les Rois existent toujours à Madagascar et localement leur pouvoir est parfois intact, dépassant l'autorité formelle (police, justice, gouvernement formel et institutionnel). Ils ne sont cependant pas toujours seulement des monarques gardiens des valeurs traditionnels. À leur capital social s'ajoute souvent un capital économique et spatial et une capacité à instrumentaliser la culture et le système de l'aide<sup>173</sup>.

Encadré 18 - **Extrait d'entretien avec un maire à propos des notables (Itasy, 2012)**

-Maire : « Oui, on sait tous qui est un ancien à respecter...en général ce sont des notables, des personnes âgées appartenant à des grandes familles...Ici, il y a vraiment une société de grandes familles...je veux dire qu'il y en a beaucoup. Et ils s'entraident entre eux, ils se défendent, même s'il y a des divergences entre familles. S'il y a des problèmes d'argent, ils peuvent compter sur un membre d'une autre famille pour éponger les dettes. Ils se respectent beaucoup entre eux, ils sont dans l'échange. » (...)

-Moi : « (...) Bon, je me demande aussi si ces « anciens » peuvent être une sorte de contre pouvoir pour vous ici ? J'aimerais comprendre jusqu'où va leur influence réelle. »

-Maire : « Un contre pouvoir je ne sais pas, mais en tout cas ils sont incontournables du point de vue moralité. Et ils nous aident aussi...Tous les maires, chefs district et même le Président ont besoin de ces notables. »

-Moi : « Et une fois élu, si par exemple vous avez un projet pour la commune...vous devez aussi aller leur demander leur autorisation ? »

-Maire : « Oui c'est mieux...si je veux construire une école ici, je vais aller demander l'avis du notable local oui... »

-Moi : « Et s'il ne valide pas votre idée, que faites vous ? Vous pouvez très bien aller à l'encontre de son avis, car légalement, c'est vous qui avait le pouvoir de décision non ? »

-Maire : « C'est délicat...on peut se mettre des gens de la population à dos...pour eux c'est un outrage aux us et coutumes que d'aller à l'encontre d'un avis d'un ancien...et eux, ils ont le pouvoir de fédérer la population contre le maire puisqu'il l'écoute...ça peut partir en manifestation et un projet peut-être empêché comme ça... Mais j'ai le sentiment que tout ça évolue dans les villes, c'est plus aussi important. » (...).

---

<sup>173</sup> Comme le démontre très bien l'article caustique de Laurent Berger, *L'expert, l'entrepreneur et le roi : chronique d'une négociation conflictuelle autour de l'implantation d'un site industriel sur des terres ancestrales sacrées (Madagascar)*, in Cormier Salem MC, Juhé-Beautalon D., Boutrais J. Roussel B., Patrimoines naturels au Sud : territoires, identités et stratégies locales, Séminaire Paris, IRD, 2004, p. 135-174. <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010037537>

### 1.1.2. De la nécessité des chefs *fokontany* dans les projets de développement

Les acteurs étrangers de l'aide (A, A', A''), s'ils ont connaissance du fonctionnement de la société locale malgache, savent donc qu'il existe des pouvoirs officieux à Madagascar, à ne pas négliger : rois, *tangalamena*, *raiamandreny*, mais aussi les chefs *fokontany*, au statut flou.. Ils sont bien les représentants d'une circonscription administrative mais aussi « chefs » de *fokolona* aux yeux de la population, une ambiguïté entretenue. Ces « *semi-chefs traditionnels* » peuvent être un frein aux projets de développement (monter une population contre un projet par exemple), aussi les partenaires étrangers doivent jouer de diplomatie, entrer en communication et instaurer une mise en confiance. Un coopérant français évoque ce fait lors d'un entretien en 2012 :

- Moi : « *Ca veut dire qu'ils (ndlr : les chefs fokontany) ont réellement les moyens ou l'influence nécessaire pour...* »

- Le coopérant : « *... te faire chier ! et faire chier le maire ouais ! Ils savent très bien faire, très très bien faire ! Si le maire a une majorité de chefs fokontany contre lui, ça va être compliqué pour pas mal de choses* »

Les relations entre *fokontany* et maires en sont affectées. Les *fokontany* ne font rien pour augmenter la crédibilité des maires aux yeux de la population et aux yeux des partenaires étrangers, ce qui leur donne une certaine position de force vis-à-vis des maires ; au contraire, ils peuvent entretenir leur image « malhonnête » : un chef *fokontany* s'exclame : « *A la mairie ils ne sont pas crédibles...ils sont plus liés au pouvoir qu'au bien être des habitants ! (...) ils ne s'occupent pas de la population directement, ils pensent qu'à l'aspect économique !* ».

Prenons l'exemple du volet appui au centre de formation agricole de la coopération décentralisée de la Région Aquitaine. Il s'agit du centre de formation agricole d'Analavory, situé sur le *fokontany* d'Antanatimboahangy. Les *fokontany* ne sont pas intégrés au conseil administratif du centre. Néanmoins, tout comme explicité plus haut, il est indispensable pour la Région Aquitaine de gagner leur confiance. La situation au départ était conflictuelle, les habitants des *fokontany* voyant d'un mauvais œil le fait qu'un acteur français acquiert ce centre, propriété de l'État (le terrain a été cédé au Centre de Formation par la Région Itasy). De plus, l'appui de l'Aquitaine à ce centre de formation pourrait paradoxalement déliter tous les efforts des organisations paysannes

locales qui dispensent aussi des formations. Un effort de coordination et de cohérence d'action est entrepris par l'Aquitaine pour veiller à ne pas les concurrencer mais plutôt les intégrer. Le dialogue avec le chef *fokontany* de la localité a permis d'avoir son soutien. Le volontaire aquitain témoigne du fait que le foncier est source de conflits majeurs et de frein aux projets du centre. À titre d'exemple, une zone était prévue pour être réaménagée, mais les membres du centre se sont heurtés au refus de la population locale qui y faisait des cultures.

« Il a fallu faire de grandes négociations, les intégrer dans les cultures, obtenir leur consentement en échange de dispense de formation...Le chef *fokontany* trouve l'idée bonne, (...) mais il y a encore beaucoup de travail à faire pour les rassurer...Par exemple on a aidé à l'installation d'une source d'eau dans la localité du *fokontany* pour compenser...mais c'est pas encore gagner ! » (entretien coopérant Itasy, 2012).

Cette dernière phrase témoigne du fait que le chef *fokontany* en tant que représentant de la population locale doit pouvoir tirer avantage de la situation. Le chef *fokontany* défend le centre auprès de la population s'il arrive à obtenir des acteurs extérieurs un projet pour la population (lui donnera au passage une bonne image en tant que chef). Pour les intégrer, le centre embauche aussi les locaux pour l'aménagement des cultures et parcelles de démonstration du projet.

La Région Aquitaine se retrouve faire des activités connexes qui répondent à un besoin local (le puits) exigé par le *fokontany*, mais qui n'est pas affiché dans le programme de coopération décentralisée, afin de lui démontrer les bienfaits de ce projet et obtenir sa confiance... Ainsi, le centre organisera une journée de formation autour du compost, gratuite et ouverte à tous, appuyé par le chef *fokontany*. L'influence du chef *fokontany* et le poids de l'avis de la population sont donc essentiels ici dans la réalisation du projet.

## **1.2. Instrumentalisation de la tradition**

Les traditions sont particulièrement instrumentalisées depuis le niveau national jusqu'au niveau local et de l'urbain au rural. Elles sont en effet garante d'une certaine paix sociale, un moyen de pression et un outil de contrôle territorial ou de maintien d'une hégémonie sociale et économique pour les détenteurs de pouvoir. Rappelons que la dernière Constitution de Madagascar (2010) stipule dès ses premières lignes l'importance du *fiahavanana* (voir Chapitre 3\_3.1.1. page 214) et inscrit un « Cercle de préservation du

*Fiahavanana* » composés de *raiamandreny* comme comité consultatif auprès du gouvernement. « *Le Cercle de préservation du Fiahavanana veille à la prévention de crise et de conflit de toute nature, pouvant porter atteinte aux vertus des valeurs ancestrales entre les Malgaches, en vue de préserver l'unité nationale* » (Constitution 2010, art. 2, p.3). Les détenteurs de pouvoir savent articuler modernité et tradition, jouer sur les deux tableaux. La question du rapport à l'autorité corrélée à une sorte de rapport à la divinité est maintenue dans les esprits via l'instrumentalisation de la notion de *fanjakan*. Rappelons aussi pour le niveau local, l'instrumentalisation du *fokolona* et *fokontany*, désigné comme « *garant du lahatra* » (Ottino, 1987), mais aussi et surtout un organe de contrôle qui impose des normes sociales. Les Malgaches peuvent vivre dans la crainte de briser l'équilibre des choses, le *Fiahavanana*, entraînant toutes sortes de châtements (*tsiny*).... Cet équilibre est aussi l'équilibre de la hiérarchie sociale et le respect des groupes statutaires (« le chacun sa place »)... servant aujourd'hui surtout les intérêts des classes dominantes. En d'autres termes, les chefs traditionnels sont utiles aussi aux B et C (élites officieuses de première génération) puisqu'ils sont garants, au-delà de la paix sociale, du maintien de la suprématie des *Andriana* sur la population et de leur contrôle des ressources territoriales.

Que les pouvoirs traditionnels soient réellement reconnus par la population ou qu'ils soient des relais dans l'instrumentalisation de la culture pour préserver des intérêts de dominants, ils demeurent des alliés nécessaires. Associés aux C et B, ils continuent de faire valoir leur légitimité locale, de défendre les traditions et valeurs et donc de garder une certaine autorité, tout en veillant à leurs intérêts. Les B'/C' pourront aussi avoir besoin d'eux pour accéder à une légitimité auprès de la population dont ils ne disposent pas via leur capital social et pour le lien avec le rural/local dont ils peuvent être éloignés. Ils leur assurent une certaine protection aussi dans la guerre d'élite d'envergure locale et nationale, en mettant la population de leur côté.

Le pouvoir traditionnel n'est pas toujours aux mains d'acteurs isolés, en perte de légitimité et dénués de capital social et spatial voire économique. Il peut même se constituer en réseau et accéder à différents échelons et sphères du pouvoir, selon la variété des appuis : la limite tradition/politique/secteur économique n'est pas très nette. Il est aussi en capacité de bien maîtriser les enjeux du monde « moderne » et s'en servir.



### 1.2.1. L'Exemple de la Fédération des Communautés Royales et Traditionnelles de Madagascar

La Fédération des Communautés Royales et Traditionnelles de Madagascar (FCRTM) est une bonne illustration des stratégies d'élites traditionnelles. Face à l'avancée de la mondialisation qui tend à créer de nouveaux pouvoirs et le déclin de leur légitimité, ces dernières se sont fédérées pour faire jouer leur ancrage culturel à toutes échelles et instrumentaliser la modernité, témoignant de leur capacité d'adaptation et d'évolution. Elles développent une capacité de dialogue avec la communauté internationale et avec le gouvernement, s'appuyant sur leur capital social et spatial. L'objectif étant de re-légitimer leur pouvoir localement, d'orienter les programmes de développement sur leurs localités, et d'accéder ou de garder une hégémonie locale ou une mainmise sur le territoire. La FDRTM est une initiative portée par la Princesse Elakavelo Etsiosa Tsimbazahane Zoendreniny, originaire du Sud de Madagascar (ethnie mahafaly). *Leader* charismatique, elle ne parle pas français, mais dispose d'un réseau d'appui lui conférant un capital social, spatial et économique important, des élites nationales aux acteurs de l'aide internationale, en passant par des membres du gouvernement (appui de C'/B'/A/A').

En 2007, elle entreprend une tournée nationale (financée par ses propres fonds) pour fédérer tous les chefs traditionnels de l'île. En 2009, la Fédération obtient un statut légal en tant qu'association apolitique. La Princesse poursuit sa « tournée » et en 2012 est organisé le premier congrès national de la fédération, à Nosy Be, sous le feu des médias. Le but étant d'adopter des résolutions concrètes à prendre pour défendre les valeurs traditionnelles. « *Une occasion pour les principaux gardiens des us et coutumes malgaches de cogiter sur les dangers, apparemment liés à l'évolution de la société dans son ensemble et qui constituent une menace aux valeurs traditionnelles.* »<sup>174</sup>

La Fédération regroupe 30 000 membres répartis sur tout le territoire. Organisée selon les *faritany* (ex Provinces), elle rassemble 90 associations. Chaque *faritany* est lui-même découpé en sous-zones numérotées. Cette organisation territoriale stratégique et informelle témoigne de la capacité du maillage territorial du pouvoir et des réseaux de

---

<sup>174</sup> Extrait article de *NewsMada*, du 23 Avril 2011, « FCRTM, pour une réconciliation de la base », [http://www.newsmada.com/index.php/politiques/14300-fcrtm-pour-une-reconciliation-a-partir-de-la-base#.Unyp6eKX\\_I](http://www.newsmada.com/index.php/politiques/14300-fcrtm-pour-une-reconciliation-a-partir-de-la-base#.Unyp6eKX_I)

communication entre membres, du rural à l'urbain de toutes les échelles. Elle témoigne aussi de l'inopérance du découpage officiel. La Fédération entend se faire « *porte parole des populations vulnérables* »<sup>175</sup>, principalement du domaine rural enclavé et délaissé. Précisons qu'il s'agit d'un réseau d'élites traditionnelles non *merina* (25 ethnies concernées), autrement dit une association des régions en marge de la suprématie de l'Imerina qui pourrait constituer un contre pouvoir pour un contrôle territorial des ressources. La Fédération est censée regrouper tous les groupes statutaires mais elle se compose principalement des rois, princes, princesses, leurs descendants et chefs coutumiers de tout Madagascar. En effet, les recrutements sont stratégiques et sont décidés après enquête auprès des futurs membres sur leurs origines familiales, la position des membres de leur famille dans des postes stratégiques de pouvoir ou encore sur leurs origines ethniques. A titre d'exemple des membres de l'ethnie *antemoro* sont privilégiés, étant dans l'histoire, descendants d'une des ethnies les plus influente à Madagascar, constituant un contre poids vis à vis des *Merina*. La fédération s'appuie sur un réseau de chefs traditionnels, mais aussi sur ses connexions aux hautes sphères du pouvoir. D'autres membres sont recrutés pour leur position dans le pouvoir formel : chef de région, membre d'un ministère, etc. Étant donné les stratégies de recrutement il s'agit d'intégrer des membres qui disposent eux aussi d'un capital social et économique de base, permettant ainsi d'accumuler du capital de toutes catégories afin d'étendre le réseau de pouvoir et d'assurer l'entretien d'une hégémonie locale.

### 1.2.2. Du local au global, la Fédération transcende les échelles<sup>176</sup>

L'organisation en zonage permet un maillage territorial alternatif. De plus, la princesse s'appuie à la fois sur son capital social et culturel (appartenant à une classe noble, elle dispose de sérieux appuis au niveau médiatique et politique), son capital économique et sur son capital spatial. Elle est, en effet, reconnue au niveau local (respectée et appelée pour régler des conflits locaux), comme au national et jusqu'au niveau international (capital mobilitaire utilisé). Elle voyage beaucoup autant dans le pays que par le monde : invitée par Kadhafi en Libye, par le roi du Maroc, au Ghana lors du mouvement « *African Queens and woman cultural leader's network* » en octobre 2012. Elle est aussi reconnue par les Nations-Unies et autres organismes de la communauté internationale puisqu'elle

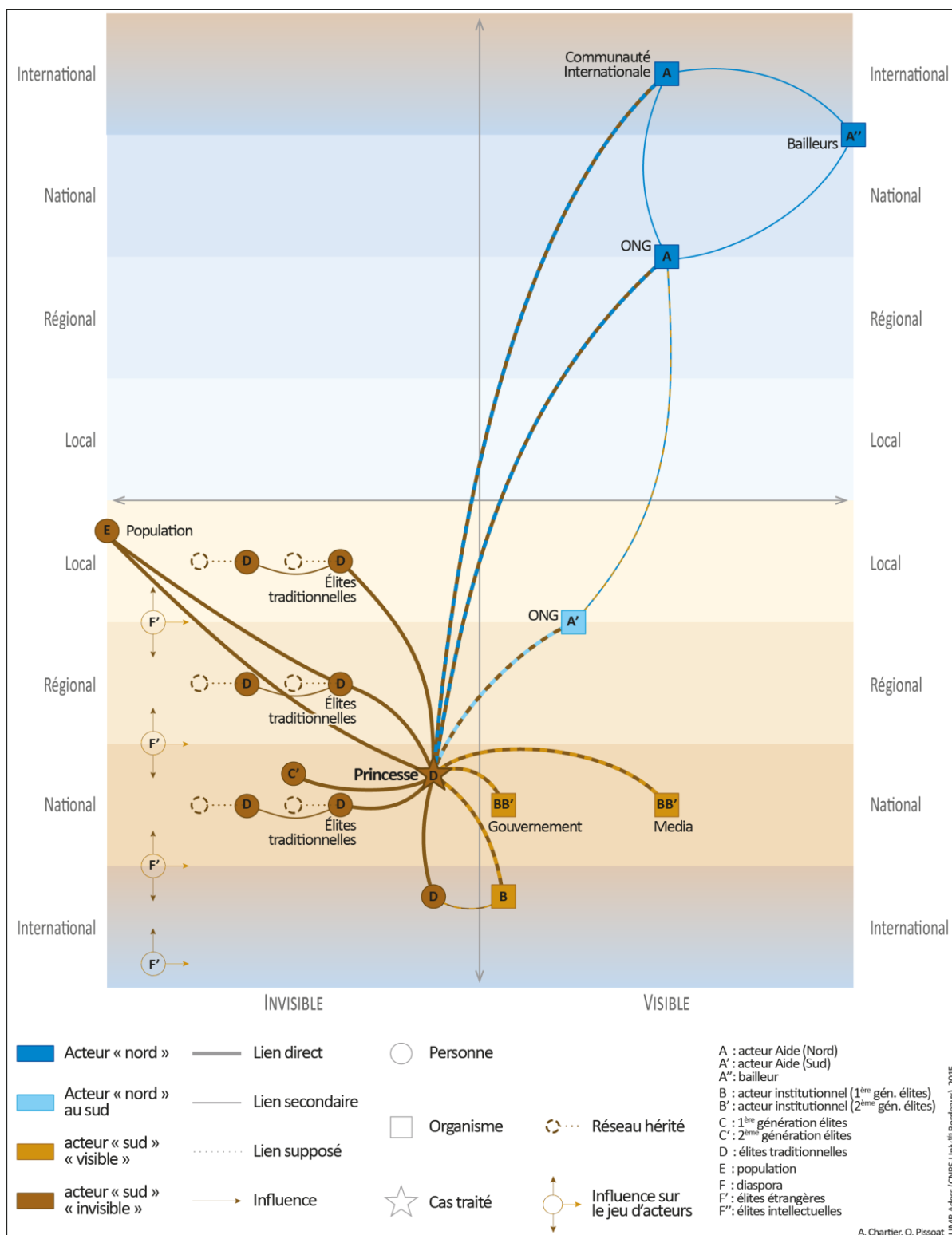
---

<sup>175</sup> *Idem*

<sup>176</sup> voir Schéma 11 - page 305

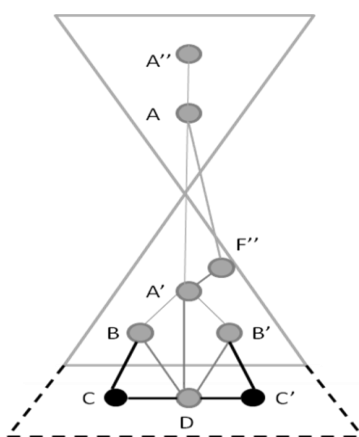
positionne la Fédération comme incontournable pour faire du « bon développement » (se revendique interlocuteur pour appuyer la participation des populations locales « bénéficiaires »). Ainsi la Fédération est partie prenante de projets de développement menés par le PNUD ou par WWF à Madagascar. Elle a aussi été invitée à la conférence sur le rôle des reines et princesses africaines dans l'appui aux politiques d'éducation et de santé (Ouganda, septembre 2013) financée, entre autres, par la Banque mondiale. Cela témoigne de la capacité de la Présidente et de la Fédération à utiliser d'une part la communauté internationale, d'autre part la culture pour renforcer la légitimité des pouvoirs traditionnels malgaches, principalement hors *Merina*.

Schéma 11 - Exemple du réseau de pouvoir de la Princesse E. (acteur de type D)



## 2. Les élites dissimulées de première et deuxième génération (C et C')

### 2.1. Profil et stratégie générale



Ces acteurs constituent les pouvoirs officieux, non visibles mais importants dans la structuration des réseaux de pouvoir. Ils rassemblent en effet l'élite, principalement urbaine mais non dissociée pour autant du domaine rural, du fait de leur emprise sur le territoire : ils sont propriétaires foncier et disposent souvent d'une aura au niveau local. Ils sont les maillons entre les deux mondes, détenteurs de capital social, spatial et économique le plus important. Ils sont eux aussi incontournables du fait de la concentration de pouvoir dont ils disposent (accumulation de biens matériels et financiers, propriétaires fonciers, dirigeants d'entreprise, etc.) et par la diversité des secteurs du pouvoir qu'ils investissent (élite intellectuelle, politique, économique, monopole des banques, des entreprises, du foncier etc.). L'étendue de leur réseau d'alliés s'étend du local au global (jusqu'à la diaspora, les F) et maille le territoire national. Ces élites tiendront à garder le monopole sur le lien rural/urbain, local/global (pour les C) ou à le faire fructifier (pour les C'). S'ils ne sont pas présents « personnellement » au niveau local, ils sont ceux qui en tirent les principaux bénéfices en contrôlant les ressources des territoires. Certaines régions pourront être délaissées, d'autres, au contraire, investies selon ressources disponibles.

Il y a une ségrégation au sein des élites économiques : les anciennes ont accumulé du pouvoir au cours de l'histoire du pays et tentent de s'organiser pour se défendre via des stratégies d'alliance de plus ou moins long terme (les C, type grandes familles) ; les nouvelles élites (C') se sont créées à partir des politiques libérales. Le rapport PCIA de l'Unicef sur Madagascar, l'évoque très bien :

« (...) les politiques de libéralisation et de privatisation des années 80 et 90 ont créé les conditions pour un changement dans les structures de l'élite de Madagascar. Les descendants des familles royales, de par leur

héritage ancestral, continuent à constituer une autorité morale dans le sens clanique du terme, mais en terme de puissance économique, une élite étrangère fortement influente, représentant moins de 1% de la population mais possédant plus de 80% de toutes les compagnies de moyenne et grande échelle à Madagascar, domine l'ensemble des élites malgaches » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.5).

Le pouvoir des C' est lié à leurs affaires et à leur capital économique et, à la différence des C, non à leur capital social. Parfois ces deux types d'élites s'opposent, les anciennes désignant les nouvelles comme responsables du non développement du pays, soit, parce qu'elles s'accaparent des rentes qui leur étaient dues autrefois, soit parce qu'elles ne réinvestissent pas leurs bénéfices dans le pays mais à l'étranger ; soit parce qu'elles sont désignées comme coupables de corruption et d'activités illicites (facilitateurs du passage de la drogue en Haïti, provenant de Colombie et à destination des États-Unis ; ou de trafic de bois de rose et de zébu à Madagascar), qui gangrènent les pays. Il est difficile d'obtenir des informations sur la délicate question de la corruption et de ses auteurs. Dans tous les cas, les personnalités économiquement puissantes ont plus de pouvoir que les élites traditionnelles, par le capital économique, social et spatial qu'ils cumulent, leur permettant d'étendre un contrôle territorial et d'influencer politiques, banques, administration, etc.

Précisons que si les C/C' peuvent être en conflit d'intérêt dans l'accès au contrôle des ressources du territoire, des guerres intestines d'élites existent, entre C et C' mais aussi au sein de chacun des types d'élites. Tout comme des alliances entre elles peuvent exister autour d'un intérêt commun.

De plus pour garder leurs positions et intérêts, tous dépendent fortement de la communauté internationale et/ou des acteurs privés d'envergure internationale (A, A', A'') qui fixent les règles et contrôlent. Ils s'assurent alors de ne pas se froisser avec ce type d'acteur, voire à rechercher leur approbation pour poursuivre leur objectif de préservation ou d'accumulation de capital, en utilisant leur capital social, économique et spatial (voir Chapitre 6\_2.3. page 313. de Mme Z. qui déploient ses capacités pour légaliser son pouvoir officiel).

Les relations avec les acteurs institutionnels (B et B'), notamment de niveau gouvernemental sont aussi à entretenir. Si pour les acteurs de type B, occuper un poste est source de capital social, les acteurs de type C et C', n'ont pas besoin d'occuper cette

position car ils cherchent avant tout à préserver leurs intérêts et capitaux économiques. Toutefois, de bonnes relations avec les membres du gouvernement en place sont garantes d'une protection à moyen terme. Réciproquement, nous l'avons dit, les acteurs institutionnels ont besoin des élites pour se maintenir ou accéder à un poste politique. À l'inverse, les acteurs de type C/C', sont aussi en capacité de freiner l'accès d'une personne à un poste institutionnel ou l'en faire tomber, ou encore freiner un projet, dès lors qu'ils ne trouvent pas d'intérêts stratégiques à appuyer un B/B' ou que leurs intérêts sont menacés. Ils sont donc en interdépendance.

## 2.2. Les élites « première génération » (C)

Les élites C sont celles de la « première génération ». À Madagascar (en Imerina), il s'agit des grandes familles ancrées depuis des générations (nobles/*andriana* voire *hova* parfois) ; en Haïti de familles bourgeoises métisses, nommées « *Blan* » de part leurs couleurs de peau. Elles disposent de capitaux accumulés depuis des siècles. Leur capital social, issu de leur famille et de leur statut pose une certaine autorité, surtout auprès de la population rurale (instrumentalisation de la tradition), mais aussi en raison du fait qu'elles sont bien souvent les propriétaires fonciers des exploitations agricoles et des terres cultivables. Associer à leur savoir (maîtrise de la gestion), elles impressionnent et étouffent toute possibilité de soulèvement de population, qui craint d'aller à l'encontre de la tradition (peur de briser le *fiahavanana* à Madagascar), ou tout simplement de perdre son travail et ses sources de revenus. En domaine rural, elles restent « *ceux qui savent* » (extrait entretien Itasy, 2013), ceux qui maîtrisent le marché, qui détiennent le monopole économique d'une filière, mais aussi ceux qui savent parler avec le niveau national et/ou international. Autrement dit, se sont ces élites qui peuvent faire le lien entre le rural et l'urbain ou le défaire, amener du développement local ou non. Elles peuvent être aussi en capacité de capter des partenaires du développement ou du domaine privé. (A' et A'').

Les C possèdent un capital social, économique et spatial auto-entretenu. L'une des caractéristiques fondamentales de ce type d'acteur est l'étendue de leur réseau d'appui/d'influence (du local au global) et aussi leur capacité à se fédérer, s'allier pour étendre leur pouvoir territorial et défendre leurs intérêts. Ces familles entretiennent leur hégémonie par des stratégies d'accaparement de pouvoir, en diversifiant leurs secteurs d'activités, devenant des acteurs incontournables, mais aussi par des alliances morales entre elles (quand elles ont un intérêt commun). Ces alliances entre acteurs C

peuvent être ponctuelles ou de plus long terme mais peuvent se délier rapidement si les intérêts sont menacés.

L'autre stratégie de fédération est développée via des mariages endogames afin de préserver les ressources et patrimoines (matériels, bâtis, fonciers, marchands...) accumulés. Les mariages entre caste haute (*andriana*)/caste basse (*hova* voire *andevo*) sont encore rares à Madagascar, considérés comme une faute qui peut entraîner de graves conflits familiaux ; en Haïti, les mariages Noirs/*Blans* sont aussi rares, au mieux, les mariages avec des Occidentaux sont tolérés. Cependant, on constate des changements dans ces stratégies de préservations de capitaux. Il arrive que les alliances entre grandes familles transcendent les clivages traditionnels si cela permet de développer un capital (spatial, économique, social) ; cela va alors au delà des pseudo-conflits ethniques, (voire de classes) soit disant structurants de la société malgache, ou les conflits de couleurs de peau en Haïti, lorsqu'il s'agit de défendre un intérêt commun ou préserver une hégémonie et/ou un monopole économique. Le capital spatial peut se développer rapidement par les liens de parentés et les alliances, démultipliant le capital économique et social.

### 2.2.1. De l'utilité des mariages à Madagascar pour la préservation des capitaux

La stratégie des mariages, à Madagascar, sert un seul objectif : se rapprocher le plus possible de la filiation royale (*andriana*) qui permet de développer son pouvoir (réseau social, capital économique, spatial et social). Les générations passant, les mariages peuvent éloigner les descendants de leur lien de parenté avec la royauté. Les mariages permettent de s'en rapprocher à nouveau.

Les *Andriana* sont divisés en plusieurs sous-groupes (voir Chapitre 2\_3.1. page 174), le plus important étant celui donnant la lignée royale par filiation matrimoniale. « *Les vrais Andriana, c'est-à-dire les Andriamasinavalona et au dessus, avaient le privilège du milomamo amin'Imerina, de pouvoir nager dans l'Imerina, c'est-à-dire d'épouser qui ils voulaient, le ventre de la mère faisant le statut de l'enfant.* » (Entretien par mail J.P.Domenichini, 3 Octobre 2013).

Les grands et vrais *Andriana* ont le pouvoir et respect par leur proximité/affinité avec le roi et par leur fonction, mais aussi par leur capacité à choisir leur épouse, donc d'intégrer dans le groupe une femme de rang social « inférieur », la « surclassant »



d'emblée, puisqu'elle devient *Andriantompokoindrindra*. Celle-ci transmettra ce statut à l'enfant. La stratégie de protection de la lignée *andriana* de haut rang est préservée. Le mariage avec un *Andriamasinavalona* est donc recherché.

Ce groupe statutaire est donc dominant puisqu'il est composé de « *ceux qui savent* » avec qui se marier en Imerina mais aussi dans les autres « ethnies » (connaissance nationale) pour garder une mainmise sur le patrimoine et entretenir son hégémonie (économique, sociale, traditionnelle). Les autres (même de caste noble) n'ayant pas cette connaissance, s'en réfèrent à eux. La stratégie du mariage, si elle est bien maîtrisée, est donc un réel outil permettant le renforcement du contrôle des ressources et du territoire.

Les *Andriana* plus éloignés de la lignée royale sont les *Andriandranando* et/ou *Andriateloray* (petits nobles). Ils sont ceux qui s'interrogent sur la question de « qui épouser » pour garder la pureté de la lignée *andriana*, autrement dit qui ne sont pas particulièrement connectés au réseau et aire d'influence. Cela souligne le fait non seulement qu'il y a une hiérarchie entre *Andriana*, mais que celle-ci est liée à la capacité d'avoir et d'étendre son réseau de connaissance. En d'autres termes, les *Andriana* « du bas » dépendent de ceux « du haut » (les *Andriamasinavalona* et *Andriantompokoindrindra*).

Non seulement le système social n'est pas figé (on peut « monter et descendre » d'un groupe statutaire à l'autre et d'un sous groupe à un autre par le mariage, l'alliance par la parenté ou le fait d'être intégré par d'autres), mais la mémoire de son groupe/lignée d'origine n'est jamais oubliée. Cette stratégie concerne tout groupe statutaire et il arrive parfois que des alliances entre les sous groupes dominants des groupes statutaires se créent. Par exemple les dominants *hova* avec les dominants *andevo*.

Selon le clan, la descendance prend le statut social de la mère (utérine) ou du père. Il peut donc y avoir des mariages entre *Hova* et *Merina* engendrant un changement de groupe statutaire selon le sexe qui influence la filiation. Tout est question de stratégie. Au-delà de la difficulté des mariages entre groupes statutaires différents, c'est surtout le lien matrimonial/patriarcal qui rentre en ligne de compte. Par exemple, si un homme a une mère de lignée royale, il porte aussi ce statut. Mais s'il décide de se marier avec une *Hova* (dont l'ethnie comporte une descendance utérine), leurs enfants, prendront le statut de la mère (*hova*, donc inférieur) et non celui de l'homme. Ou encore, si un homme et une femme appartiennent à une grande famille et qu'ils ont chacun un fils, les deux

enfants n'auront pas la même importance statutaire. Lors d'une assemblée par exemple, les deux cousins ne seront pas égaux dans l'accès à la parole. Le fils de la femme sera en position supérieure car de descendance royale par sa mère, tandis que son cousin sera un peu plus éloigné des ancêtres de la grande famille. L'anthropologue Laurent Berger souligne que les alliances matrimoniales cassent les descendances et éclatent les clans. La descendance pure, de forme pyramidale est une « *utopie* ». Selon lui, elle est impossible.<sup>177</sup>

Le mariage agit directement sur le capital spatial. Au niveau local, le mariage renforce la lignée (ou non, selon que de l'homme ou de la femme dépend la filiation) qui peut engendrer l'étendue territoriale du pouvoir des familles, développer le capital spatial des deux familles via les liens de mariages et, à travers cela, un contrôle du territoire (accès aux ressources, au foncier etc.). Même si l'on est basé à Tamatave, à l'Est de Madagascar, on peut avoir des droits et un capital dans la région d'origine de la mère. Il n'y a donc pas de territorialisation du pouvoir, ni de structure pyramidale des descendances, mais un éclatement de celui-ci, un nappage territorial complexe, comme une toile maillant le territoire. Cela revient à moduler la hiérarchie sociale et donc son pouvoir dans sa propre localité, ce qui a une influence sur l'accès et la gestion des ressources. Le mariage est donc important car il offre une stratégie de concentration de pouvoir sur des personnes tout en le diffusant et développant le capital spatial de celle-ci.

### 2.2.2. Stratégies des grandes familles : exemple de l'association *Fianakavimbé* pour une mise en réseau de notables de l'Imerina pour conserver droits et devoir

Les grandes familles disposent souvent de membres qui par leurs études à l'étranger associées à leur statut social, accèderont à divers postes clefs, à toutes les échelles. Infiltrant les diverses sphères de pouvoir, il ne s'agit plus de réseaux clientélistes, mais bien de réseaux familiaux qui fonctionnent et perdurent. À titre d'exemple, une des grandes familles de lignée royale de l'Itasy est connue de tous localement : la famille AndrianaXXX de Soavinandriana, terre de leurs ancêtres. Certains des membres y vivent, d'autres vivent à la capitale. Un des membres siège au Conseil supérieur de la Transition

---

<sup>177</sup> D'après entretien mené le 5 Novembre 2013, Paris.

(élite politique d'échelle nationale). Il est connu localement comme « *l'oncle de tout le monde* » (extrait entretien Itasy 2012) appartenant à l'élite des grandes familles voire traditionnelle au niveau local/domaine rural). Son père est un ancien maire d'une commune de la région (élite politique niveau local), mais aussi ancien député. Aujourd'hui il siège au gouvernement de transition (élite politique régionale puis nationale). Sa fille était médecin du Président Ratsiraka (élite intellectuelle connectée au pouvoir politique de niveau national). La famille est aussi gérante et propriétaire de stations d'essence Total de la région (élites économique du local au national/international) et enfin propriétaire de surfaces agricoles, employant de nombreux cultivateurs. Ils disposent ainsi d'une bonne maîtrise à la fois du traditionnel, de la modernité et des échelles de pouvoir.

Le *Fianakavimbe* est une bonne illustration de la capacité des grandes familles à se fédérer pour conserver leurs droits et devoirs. Le *Fianakavimbe* est une association non officielle mais pourtant renommée, apolitique, regroupant les grandes familles *d'Andriana merina*. L'association se veut défenseur de l'organisation statutaire de Madagascar et du rôle des *Andriana* dans l'histoire, ainsi que leur nécessité aujourd'hui, pour le maintien de la paix sociale. D'après F. Raison-Jourde : « *ce groupe peut difficilement prétendre que sa compétence a été méconnue. Elle est tout à fait reconnue. Le groupe jouit de nombreuses entrées dans les médias malgaches ou extérieurs* » (Raison-Jourde, Randrianja, 2003, p. 447). L'association émerge en 1987, dans un contexte politique mouvementé où le Président Ratsiraka lançait un grand mouvement fédérateur des royaumes malgaches et encourageait les alliances avec les anciennes grandes familles royales du pays. En effet, en réaction à l'émergence de nouveaux pouvoirs concurrentiels, au poids économique important, « *les Andriana urbains éprouvent le besoin de serrer les rangs pour accroître leur visibilité dans l'espace public.* » (Raison-Jourde, Randrianja, p. 439).

Les membres fondateurs de l'association sont issus de grandes familles et appartiennent à différentes sphères du pouvoir, ils sont : avocat, juge, universitaire, responsable de revue, ancien ministre, etc. Elle regroupait 80 membres au départ, ils sont aujourd'hui plus de 6000, se rassemblant annuellement. Ses activités sont peu visibles et floues. Il s'agit surtout de mettre en relation des défenseurs de la cause *andriana* et des valeurs traditionnelles qui s'y rattachent, ce qui peut s'apparenter à un certain repli identitaire des *Andriana*.

Les membres sont localisés sur les hauts-plateaux, du rural à l'urbain via leurs territoires d'origine, mais leur réseau de pouvoir est étendu par les membres de la famille connectés aux sphères d'influence et postes décisionnels (média, justice, gouvernement, université, privé, etc.), du local au national, voire international, selon leurs activités (*businessman*, diaspora,...).

Le *Fianakavimbe* utilise son capital social et économique pour gonfler son pouvoir, s'appuyant notamment sur le capital spatial de ses membres. Etre membre de la « Grande famille »<sup>178</sup>, c'est disposer d'un réseau d'appui en toutes circonstances pour chacun, où qu'il soit, même sans se connaître directement. Toutefois, leur pouvoir et leur légitimité peuvent être limités et restreint aux hauts-plateaux malgaches, car leurs actions s'inscrivent dans des enjeux qui les dépassent parfois (pouvoir économique des nouvelles élites par exemple).

Cependant, via leurs connexions au gouvernement central (des *Andriana merina* en poste comme Ministre, Maire, senteur, etc.), tous peuvent être reconnus publiquement comme incontournables. Ils ont été, par exemple, intégrés au comité de gestion de restauration du Rova (palais de la Reine, voir Planche photographique 6 - page 176) après son incendie, au côté du Ministre de la Culture.

---

<sup>178</sup> Traduction de « *Fianakavimbe* ».

## Encadré 19 - **Echos des jeux en Haïti**

Les grandes familles existent aussi en Haïti. Le territoire étant restreint, elles sont peu nombreuses et connues de tous ; ces familles se connaissent également entre elles. Elles maillent le territoire national. Les membres sont le plus souvent propriétaires fonciers, gestionnaires d'entreprises privées, banques, station essence, club, hôtel de luxe ou encore hommes politiques. En d'autres termes ils sont incontournables et disposent d'un capital économique et spatial notables : villas, voitures, bateau, résidence secondaire, déplacement dans le monde entier (États-Unis, Canada, Europe, Asie) et/ou envoi de membres de la famille à l'étranger pour études/formation.

Les axes de communication du pays sont dans un état déplorable, isolant les individus dans leur région d'origine. Un problème que les membres de grandes familles ne connaissent pas : soit elles disposent d'un capital économique suffisant pour prendre des vols internes (Port-au-Prince/Cap-Haïtien en 50 minutes par avion, ou sept à huit par la route pour une distance de 200 km à l'époque). Soit ils usent de leur capital social et spatial via les réseaux de connaissance étendus sur le territoire par un simple coup de fil, afin de satisfaire un besoin (sans parfois même avoir à se déplacer). Nous étions nous même amie de membres de grandes familles en Haïti, qui nous aidait en permanence dans nos tâches: accès à un répertoire téléphonique national (inexistant en Haïti) d'entreprises, d'hôtels, de magasins, de personnalités utiles à la mission, absence d'attente aux rendez-vous si nous étions recommandé par X., possibilité d'acheter du matériel à distance, obtention de « prix d'amis », etc. Un réseau invisible indispensable en Haïti, dans lequel, au-delà de l'amitié, l'intérêt était réciproque.

### **2.3. De l'usage du modèle « moderne » pour préserver droits et devoirs traditionnels : Mme Z.**

Mme Z. appartient à une grande famille *merina* noble (*andriana*) (voir Encadré 20 - page 316 et Schéma 12 - page 318). Œuvrant pour le bien de son pays, elle entreprend de nombreuses actions sur diverses strates du pouvoir (économique, universitaire, politique, religieux) et crée une ONG afin de défendre ses droits et devoir *andriana* menacés par le modèle de décentralisation. La famille a en effet « *un devoir en héritage vis-à-vis de la société* » (extrait entretien Mr. I., Antannarivo, 2012) : s'occuper de la région d'Andramasina où la famille est implantée depuis le 18<sup>ème</sup> siècle, et notamment s'occuper de la forêt princière de sept hectares qui entoure le site d'Antamponandramasina. « *Sans être propriétaire, la famille se sentait responsable de la forêt* » (entretien Mr. I. Antannarivo, 2012). Mais la seconde République institutionnalise la gestion des forêts que les textes octroient officiellement aux *fokontany*. S'en suit une

mauvaise gestion, une dégradation de la forêt faute de moyen et un conflit entre acteurs du pouvoir officieux et officiel (un bon exemple de conflit C/B').

Mme Z. femme de rang, voulait poursuivre ses devoirs et protéger cette forêt. Elle va pour cela activer ses réseaux de pouvoir. Elle utilise d'abord son réseau social/familial en appelant son oncle, qui est aussi sous-préfet de la région concernée. Cela ne suffit pas. Elle développe alors une autre stratégie, en utilisant son capital social et économique et sa capacité à maîtriser le monde « moderne » et à capter des partenaires internationaux : elle entreprend de créer une ONG et un projet de développement. Elle envoie son neveu en stage à l'Agence Nationale des Aires Protégées, utilisant son réseau relationnel, connaissant les responsables de la dite structure, pour offrir une formation de qualité au jeune agronome qui sera futur gestionnaire du projet. Dans un second temps elle fait appel au *Fianakavimbe* dont elle est membre fondatrice, afin de demander un appui matériel, relationnel et financier aux membres voulant appuyer le projet. Maîtrisant la législation et suivant la loi du 3 octobre 1960, elle crée l'association *Avotr'Andramasina*, légalement déclarée le 13 Juin 2001. Mme Z. a une capacité d'adaptation aux bailleurs et discours politiques internationaux en matière de développement. Pour préserver son « *devoir en héritage* », elle adopte une approche de développement durable pour faire reconnaître officiellement et légalement auprès de la communauté internationale et du gouvernement (en usant de son capital social), ses droits et devoirs *andriana*. Aussi, l'association travaille-t-elle officiellement à la « *préservation, à la restauration et à la valorisation du patrimoine environnemental, en vue de rendre possible l'avènement de nouvelles activités génératrices de revenus, en particulier par l'intermédiaire de l'écotourisme* »<sup>179</sup>. En 2003, l'association est ainsi reconnue comme ONG par la communauté internationale et l'État et obtient l'appui financier des bailleurs. Connectée au réseau d'élite de grandes familles, elle connaît le Directeur Général du ministère des Eaux et Forêts et des membres de l'administration locale du ministère de l'Environnement.

« En 2004, le Ministre de l'environnement envisageait déjà de nous transférer la compétence pour la gestion de la forêt. En 2008, le Ministre de l'Environnement, Eaux et forêts et du Tourisme a décidé de nous transférer cette compétence de façon provisoire, en utilisant les

---

<sup>179</sup> [www.avotra.mg](http://www.avotra.mg)

dispositions d'un texte législatif en cours de conception » (entretien Mr. I, Antannarivo, 2012).

Au niveau local, le pouvoir et l'aura de la famille noble sont renforcés par la légalisation de leur pouvoir par les autorités locales et la communauté internationale. La population ne peut que suivre ce projet.

Ce cas soulève la question de savoir si l'objectif du développement est la préservation de la forêt (ce qui est bien le cas avec l'action de cette ONG) ou la redistribution du pouvoir et la diminution de la pauvreté ? Mme Z., comme d'autres élites (C ou C'), peuvent aussi bien travailler à conserver leur place et leur pouvoir, tout en ayant un rôle pour le développement du pays. L'aide au développement par transfert de modèle, renforce le lien non avéré lutte contre la pauvreté/démocratie ou lutte contre la pauvreté/préservation de l'environnement : soit le modèle vient perturber l'ordre des places et les acteurs réagissent en développant une stratégie de contournement/accaparement, soit il donne directement le pouvoir à ces acteurs dominants.

**Origine sociale :** Mme Z. appartenait à une famille *andriana* de l'Imerina, de lignée royale de père et mère. Ses deux parents étaient médecins. Sa mère fut la première femme médecin à Madagascar et en Afrique (1932). Deux de ses arrière grands-oncles furent les premiers docteurs en médecine formés l'un au Royaume-Unis, l'autre en France. Mme Z. est née et est décédée à Antananarivo mais a vécu dans diverses régions de Madagascar où ses parents exerçaient. Elle a fait ses études supérieures en France à la Sorbonne (en littérature, histoire et linguistique) « (...) et parallèlement à l'Ecole Nationale des Langues Orientales Vivantes. (...) Après le diplôme de Langues O' (1961) et un D.E.S. de littérature comparée (...) (1962), elle commença une thèse de doctorat d'État (...), et suivit des séminaires à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes (...). »

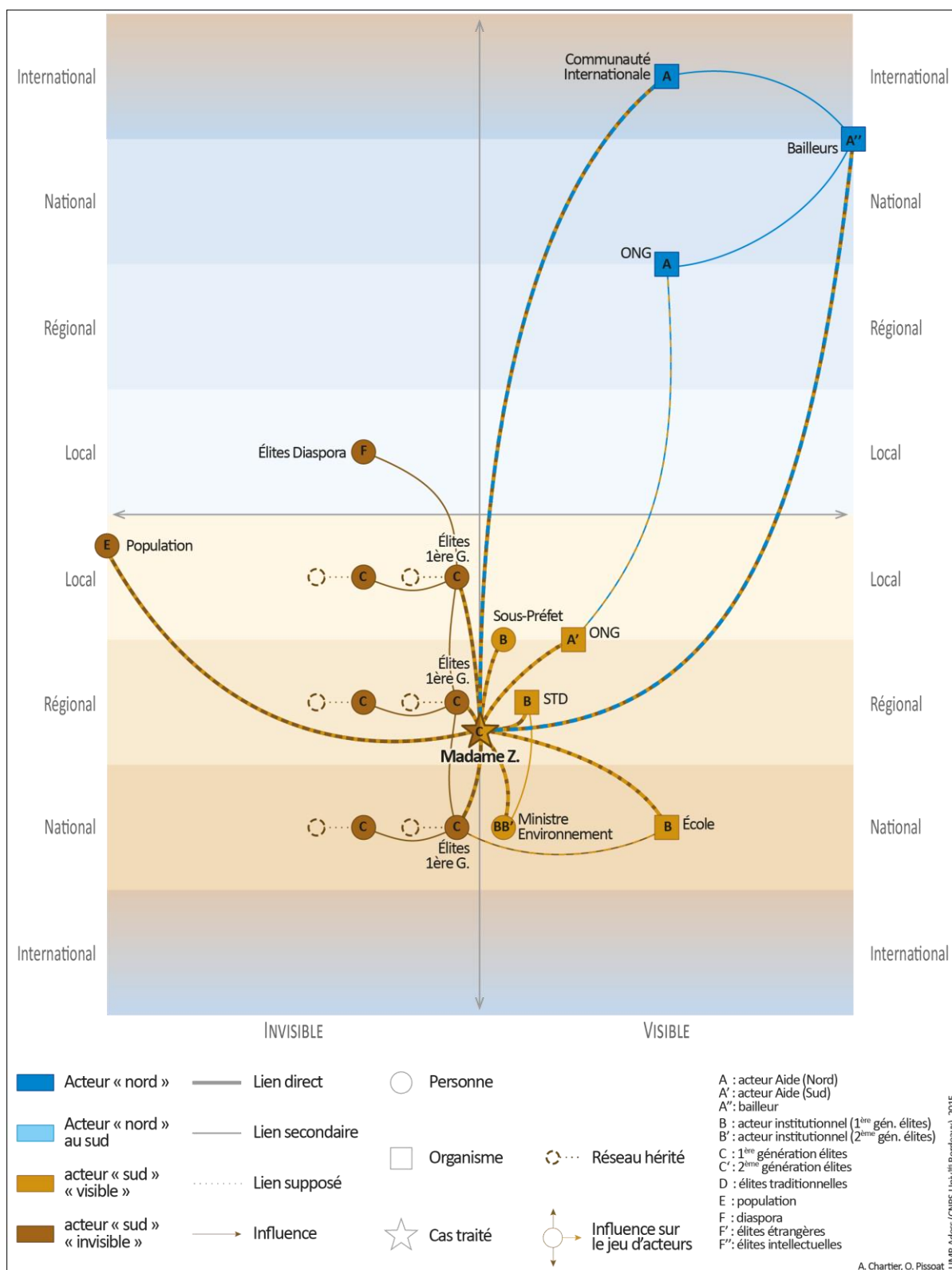
**Parcours professionnel :** Elle fut enseignante de français puis « en 1965, elle entra au Centre National de la Recherche Scientifique où elle fit carrière jusqu'à sa retraite comme directrice de recherche. À l'université d'Antananarivo, elle donna un cours de traduction franco-malgache à partir de 1973, puis plus tard, après son doctorat en lettres et sciences humaines (1979), elle dirigea un séminaire de D.E.A. en histoire culturelle. (...) Elle organisa le Colloque International sur «La recherche, un facteur déterminant du développement» en 1991 et les Journées sur «Le langage, premier outil de/du développement» en 1992 auxquelles participèrent plus de 120 communicants malgaches et de plusieurs nationalités. Entrée à l'Académie en 1969, (...), elle y devint vice-présidente puis présidente de la section Langue, Littérature et Arts. Elle démissionna de sa présidence en 1999, quand elle fut obligée par l'administration du C.N.R.S. de terminer sa carrière en France. Son action fut toujours très politique. Dès 1961 quand elle accepta la vice-présidence de l'Association des Etudiants Malgaches (A.E.O.M.) en Europe (...) puis elle en fut présidente de 1962 à 1964. (...) Elle accepta d'être directrice de la recherche à l'Université d'Antananarivo en 1989 et, dans le cadre de la Francophonie, fondatrice et directrice de l'Office National des Langues en 1993 (...) Elle défendit les femmes de science malgaches dans sa participation aux travaux de l'Académie des Sciences du Tiers-Monde à Trieste. Elle ne voulait pas que les chercheurs restent dans une tour d'ivoire. Aussi voulut-elle animer la vie culturelle en créant en 1978 la revue *Ambarrois* (...) Elle organisa aussi des expositions à Rarihasina au centre de la ville dans un bâtiment vieillot que le gouvernement lui confia, sachant qu'elle trouverait les moyens de le restaurer. (...) Elle en fit un centre d'animation culturelle que tout le monde connaît aussi sous son nouveau nom. (...) »

<sup>180</sup> D'après entretien Mr. I. du 08 Janvier 2012, Antananarivo et Domenichini, *Notice Biographique de Mme Z. (1936-2005)*, 12 pages, 2006.



**Investissement social :** En dehors de l'administration et de l'Académie, elle fut, dans les années 1970 et 1980, membre du Conseil Presbytéral de la paroisse d'Andohalo, puis « ancienne » de ce Conseil. Dans les années 1990, elle a rempli les fonctions de trésorière de l'association de soutien à la Faculté de Théologie d'Ambatonakanga. À partir de 1999, elle utilisa ses ressources personnelles, mobilisa sa famille et créa *Avotr'Andramasina*, une ONG familiale, pour la régénération et la conservation de la forêt princière d'Andramasina et pour la restauration du patrimoine national de la région. »

Schéma 12 - Exemple réseau de pouvoir de Mme Z. (acteur type C)



## **2.4. Les élites seconde génération (C')**

### **2.4.1. Profil et stratégie générale**

Les élites de type C', sont les « nouvelles élites ». Leur pouvoir est lié, non pas au capital social comme les élites C, mais principalement à leur capital économique. Elles sont issues d'une génération qui a pu profiter des politiques de libéralisation pour émerger et constituent aujourd'hui une élite capable de concurrencer les élites de première génération pour le contrôle des ressources territoriales du pays. Elles appartiennent aux groupes statutaires « inférieurs » à ceux des grandes familles et/ou peuvent provenir d'une autre région que celle dans laquelle ils se positionnent (migrants). Dans tous les cas, elles ont pu gravir les échelons de la hiérarchie sociale en s'appuyant sur un capital spatial et économique permettant d'accéder à un niveau d'études supérieur (à la capitale ou à l'étranger) et/ou de maîtriser parfaitement les politiques économiques et marchandes de niveau national et international. Localement, elles peuvent implanter des entreprises, commerces ou hôtels, ou encore amener des investisseurs étrangers (pour l'extraction de produits miniers par exemple) leur conférant une forme de respect auprès de la population si elle en tire un bénéfice (développement local, emploi...) même si bien souvent elles emploient des personnes étrangères à la localité. Leur capital spatial peut donc s'étendre du local à l'international. Par leurs compétences et capitaux, ces élites peuvent contribuer à l'appui d'un acteur institutionnel de type B', ou plutôt un décideur officiel pourra chercher leur appui, que cela soit en domaine rural ou urbain pour se protéger (les B' ne disposant pas de capital social, s'associer avec un C' permet de gonfler le capital économique). Les C', en retour, acquièrent une entrée vers le pouvoir officiel et la gouvernance territoriale. Soulignons toutefois que leur présence en domaine rural est beaucoup plus rare, étant donné que leur choix d'investissement sur un territoire est avant tout motivé par un aspect économique et non social (investissement dans un domaine rural possédant une ressource).

Accumulant du capital économique et un patrimoine, elles utilisent le monde « moderne » et les politiques pour asseoir leur pouvoir localement et transmettre leurs biens à leur descendance, créant un nouveau réseau de pouvoir parallèle au réseau d'élites de première génération. Aussi peut-on observer des conflits entre ces nouvelles

élites et les anciennes (les C' étant qualifiés de « *parvenus* » par les C<sup>181</sup>), parce que les premières lorgnent sur les intérêts et pouvoirs des seconds. Le type de réseaux d'élites auquel est affilié un acteur visible, institutionnel, influencera ses relations avec les autres acteurs du système, visibles et invisibles. Autrement dit, les acteurs dissimulés appuyant les acteurs affichés, structurent profondément les types de relations entre acteurs du modèle de développement ce qui peut expliquer les jeux et conflits d'acteurs observables. Ces acteurs sont souvent craints par tous les autres acteurs et la population du fait de la concentration de pouvoir et de capitaux dont ils disposent.

#### 2.4.2. Elites économiques/élites politiques : *business* et corruption

Ces structurations, jeux et enjeux révèlent que le pouvoir n'est pas uniquement corrélé au plan des relations entre le traditionnel et le social, mais bien à des questions économiques et de pouvoir. Par leur capital économique, ces personnalités ont des relations dans différentes sphères du pouvoir, notamment politique. Aussi, *business* et politique sont-elles deux sphères étroitement liées, déviant parfois jusqu'à la corruption. Trouver appui auprès de tels acteurs extérieurs au modèle est garant d'une protection, mais nécessite en retour de servir un de leurs intérêts. Les élites invisibles C et C' associées aux acteurs institutionnels visibles B et B' bénéficient parfois de détaxes sur leur *business*, ou obtiennent plus facilement des terrains pour construction, ou encore des facilités pour leurs démarches d'import/export, etc.

Un enquêté dans l'Itasy rapporte :

« Il y a beaucoup de milliardaires ici qui ont du pouvoir...ils sont dans les grandes négoce (...), certains de grande famille, d'autres non. (...). Si tu es d'une vraie grande famille, il n'y a pas d'histoire de corruption car on a une éthique...ces milliardaires là trempent dans la corruption, ce sont des parvenus (...), ce sont des *businessmen*, des gens peu recommandables, pas francs. (...) Ils achètent les personnalités, cela leur permet d'influencer les politiques, les banques, l'administration...mais cela ternit leur image » (enquêtés X de l'Itasy, 2013).

---

<sup>181</sup> Expression relevée dans les entretiens auprès des enquêtés malgaches.

Le chef de la Région Itasy a lui-même refusé l'appui de certaines élites locales qui proposaient leur « soutien » en échange d'un allègement de taxes. En refusant leur appui, il s'en est fait des ennemis qui peuvent freiner les initiatives de la région. Ces acteurs sont connectés à d'autres acteurs plus puissants ou situés à d'autres échelles et sphères du pouvoir, en particulier au sein du gouvernement. « (...) *Ils sont influents, ils connaissent du monde...dans les soirées VIP, avec les ministres, les directeurs généraux, les cadres...ils font de la mauvaise pub au chef de région (...). C'est à cause de leurs ragots que le chef de région à des ennuis (...)* ». (enquête X, Itasy, 2012).

Autre exemple en Itasy, où le propriétaire d'un hôtel (Voir Schéma 13 - page 322) est connu pour être un « magouilleur » : « *Oui c'est un malgache...mais son hôtel là, c'est juste une façade !il cache mieux ses réelles activités ! C'est un mec très riche il a un sacré pouvoir ici...* » (enquête XX, Itasy, 2012). Il est membre de la CCI et dispose de l'appui de son Président évoqué plus haut, accueillant les réunions autour du programme PROSPERE. Par son capital économique, ses réseaux de pouvoir (jusqu'au gouvernement) et sa maîtrise des textes, il a accédé à un titre de propriété officiel d'un terrain sur lequel vivaient des locaux, installés là depuis des décennies. La population locale a refusé de partir, entraînant un affrontement entre locaux et gendarmerie qui fit trois morts. Ceci est révélateur du problème foncier à Madagascar et du poids des élites économiques pour accéder à des titres de propriété que la plupart des paysans n'arrivent jamais à obtenir au cours d'une vie. Il y a une opposition entre pouvoir formel et informel, les acteurs économiques puissants, type C', ayant le pouvoir de faire jouer la législation lorsque celle-ci les aide.

The diagram is a complex network map illustrating the 'Invisible Hand' of the diaspora. It is structured with a vertical axis representing levels of governance: International, National, Régional, and Local. A horizontal axis divides the space into 'INVISIBLE' (left, orange background) and 'VISIBLE' (right, blue background) domains. A central vertical line separates these two domains.

**Actors and Nodes:**

- Acteur « nord » (North Actor):** Represented by blue squares. Node A is in the National level of the VISIBLE domain. Node A'' is in the National level of the INVISIBLE domain.
- Acteur « nord » au sud (North Actor in the South):** Represented by light blue squares. Node B is in the Régional level of the VISIBLE domain. Node B' is in the National level of the VISIBLE domain.
- Acteur « sud » « visible » (Visible South Actor):** Represented by orange squares. Node BB' is in the National level of the VISIBLE domain.
- Acteur « sud » « invisible » (Invisible South Actor):** Represented by brown squares. Node C is in the Local level of the INVISIBLE domain. Node C' is in the National level of the INVISIBLE domain. Node C'' is in the International level of the INVISIBLE domain.
- Élites Diaspora (F):** Represented by a circle with a star, located in the Local level of the INVISIBLE domain.
- Propriétaire (Owner):** Represented by a star, located in the Local level of the INVISIBLE domain.
- CCI (Chambre de Commerce Internationale):** Represented by a square, located in the Régional level of the VISIBLE domain.
- Gouvernement (Government):** Represented by a square, located in the National level of the VISIBLE domain.

**Connections and Influence:**

- Lien direct (Direct Link):** Solid line.
- Lien secondaire (Secondary Link):** Dashed line.
- Lien supposé (Assumed Link):** Dotted line.
- Influence:** Indicated by arrows pointing from the actor to the target.
- Réseau hérité (Inherited Network):** Indicated by a dashed circle around a node.
- Cas traité (Case treated):** Indicated by a star symbol.
- Influence sur le jeu d'acteurs (Influence on the game of actors):** Indicated by a circle with arrows pointing outwards.

**Legend:**

- Acteur « nord » (Blue square)
- Acteur « nord » au sud (Light blue square)
- acteur « sud » « visible » (Orange square)
- acteur « sud » « invisible » (Brown square)
- Lien direct (Solid line)
- Lien secondaire (Dashed line)
- Lien supposé (Dotted line)
- Influence (Arrow)
- Personne (Circle)
- Organisme (Square)
- Cas traité (Star)
- Réseau hérité (Dashed circle)
- Influence sur le jeu d'acteurs (Circle with arrows)

**Key:**

- A : acteur Aide (Nord)
- A' : acteur Aide (Sud)
- A'' : bailleur
- B : acteur institutionnel (1<sup>ère</sup> gén. élites)
- B' : acteur institutionnel (2<sup>ème</sup> gén. élites)
- C : 1<sup>ère</sup> génération élites
- C' : 2<sup>ème</sup> génération élites
- D : élites traditionnelles
- E : population
- F : diaspora
- F' : élites étrangères
- F'' : élites intellectuelles

**Source:** A. Chartier, O. Pissot, 2015.

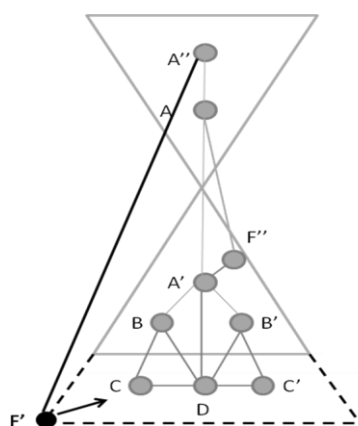
La corruption et l'influence des élites économiques est à prendre en considération dans l'absence de développement en Haïti comme à Madagascar, dans le creusement des inégalités entre une population rurale pauvre et une poignée d'élites mais aussi dans le dysfonctionnement du modèle et la structuration des jeux d'acteurs.

L'opposition C/C' n'est cependant pas systématique et la frontière entre ces deux types d'élites, à travers leurs objectifs et stratégies, n'est pas si nette, tous les membres de l'élite de première génération n'ayant pas seulement le sens du devoir « traditionnel ». En effet, et sûrement en raison de la situation de crise, les C tendent à instrumentaliser leur statut social, tout en ayant un comportement individuel d'accumulation de pouvoir et de richesse, sans qu'il y ait de réinvestissement des capitaux pour le développement du pays. De plus, les campagnes électorales sont souvent financées par des grosses fortunes (C' ou F'), reliant ce type d'acteur aux acteurs institutionnels (B/B'). Dans la lutte d'élites d'envergure nationale, les C', pour se protéger, tissent des liens avec les acteurs institutionnels mais aussi avec des partenaires internationaux privés.

### **3. Les élites étrangères et la diaspora, les électrons libres (F et F')**

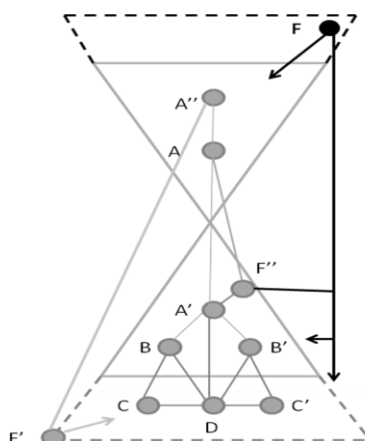
Il existe d'autres types d'acteurs participant aux jeux de pouvoir, mais qui demeurent en marge du modèle : les élites étrangères (F') et les membres de la diaspora (F). Au vu de leur capital et de leur nombre, nous ne pouvions les écarter de l'analyse. Pourtant, si leur profil et réseau de pouvoir nécessiteraient une analyse à part entière, ils n'étaient pas le cœur de notre sujet. Nous en dressons ci-dessous des portraits succincts pour comprendre leur poids et leur rôle dans le (dys)fonctionnement du modèle.

### 3.1. Les élites étrangères (F')



Ce type d'élites dispose du même profil que les élites de type C', soit de deuxième génération, mais leurs intérêts ne sont pas les mêmes. Nous les avons donc différenciés. Les élites peuvent aussi être des élites étrangères vivant sur le territoire depuis quelques générations (*Karana*, Chinois, Français à Madagascar, Européens et Arabes en Haïti...) ou encore de nouveaux investisseurs étrangers (Chinois, Coréen, Américain, Français, Hollandais, etc.). Il s'agit alors des acteurs F'. Les élites de souche étrangère forment des communautés cloisonnées, souvent inscrites dans de grands réseaux de commerce. Ils sont des acteurs puissants, mais en marge du cadre officiel du modèle. Ils peuvent être des appuis extérieurs servant les acteurs institutionnels visibles, B' ou B (financement de campagnes politiques par exemple), mais n'ont pas spécifiquement d'intérêt à entretenir le modèle, du fait du capital économique dont ils disposent. Leurs réseaux de pouvoir et leur capital spatial s'étend principalement du national à l'international (connecté à la diaspora, filière et *business* internationaux portant l'alliance F'/F/A''). Ces acteurs ont des objectifs personnels et claniques, notamment l'accumulation de capital économique « *qui prend le pas sur la production et distribution de richesse. (...) Et lorsque ces intérêts marginaux sont menacés, les diverses composantes de ce groupe savent unir leur force pour les défendre, bien que de façon provisoire* » (Pierre, 2008, p.60 et 67). Autrement dit, les F' peuvent s'allier entre eux ou s'allier à un autre acteur du système et s'en défaire tant que cela satisfait leur intérêt personnel.

### 3.2. Les membres de la diaspora (F)



La diaspora n'est pas à négliger dans les jeux d'acteurs, d'abord parce qu'elle constitue souvent une grande part de la population. C'est le cas pour Haïti : 4 millions d'Haïtiens vivent à l'étranger (États-Unis, Canada, France principalement) quand 10 millions sont en Haïti. Georges Anglade, géographe haïtien, nomme la diaspora haïtienne



le « 10<sup>e</sup> département »<sup>182</sup> (Anglade, 2008, p.35) par le capital économique, intellectuel et social qu'ils réunissent (voir Carte 8 - page 326)<sup>183</sup>. Ensuite, les membres de la diaspora disposent d'un capital spatial notable dans la mesure où ils ont une capacité à se fédérer et se mettre en réseau, à se connecter aux divers réseaux de leur pays d'origine, selon des liens familiaux et/ou territoriaux. À titre d'exemple, le *Fianakavimbe*, l'association de grandes familles malgaches (voir 2.2.2. page 310) disposent de membres dans la diaspora. D'autres membres peuvent être des élites intellectuelles exilées n'ayant pas de liberté de manœuvre localement. Enfin, d'autres sont des entrepreneurs privés installés au Nord mais pouvant être en lien avec le Sud. Autrement dit, la diaspora constitue un lien avec l'échelon international pour les acteurs du Sud, d'autant que de nombreux groupement de diaspora s'organisent pour venir en aide à leur localité d'origine. Tous concentrent un capital économique non négligeable et peuvent constituer la classe moyenne montante du pays d'origine. Tel est le cas pour Haïti dont la diaspora transfère en moyenne chaque année près de deux milliards de dollars (malheureusement sans coordination), soit plus que l'aide internationale, et qui peut se faire porte parole des sans voix de leur pays, autrement dit influencer les politiques nationales.

« Quand ce chiffre à atteint le million d'expatriés et que ce million s'est mis à donner de la voix pour les sans voix du pays en matière de politique, et que ce million s'est mis à envoyer des centaines de millions de dollars chaque année, plus que toute l'aide étrangère de tous les soi-disant donateurs réunis, on a pu parler du « dixième département » par complémentarité aux neuf autres (...) » (Anglade, p. 19, 2008).

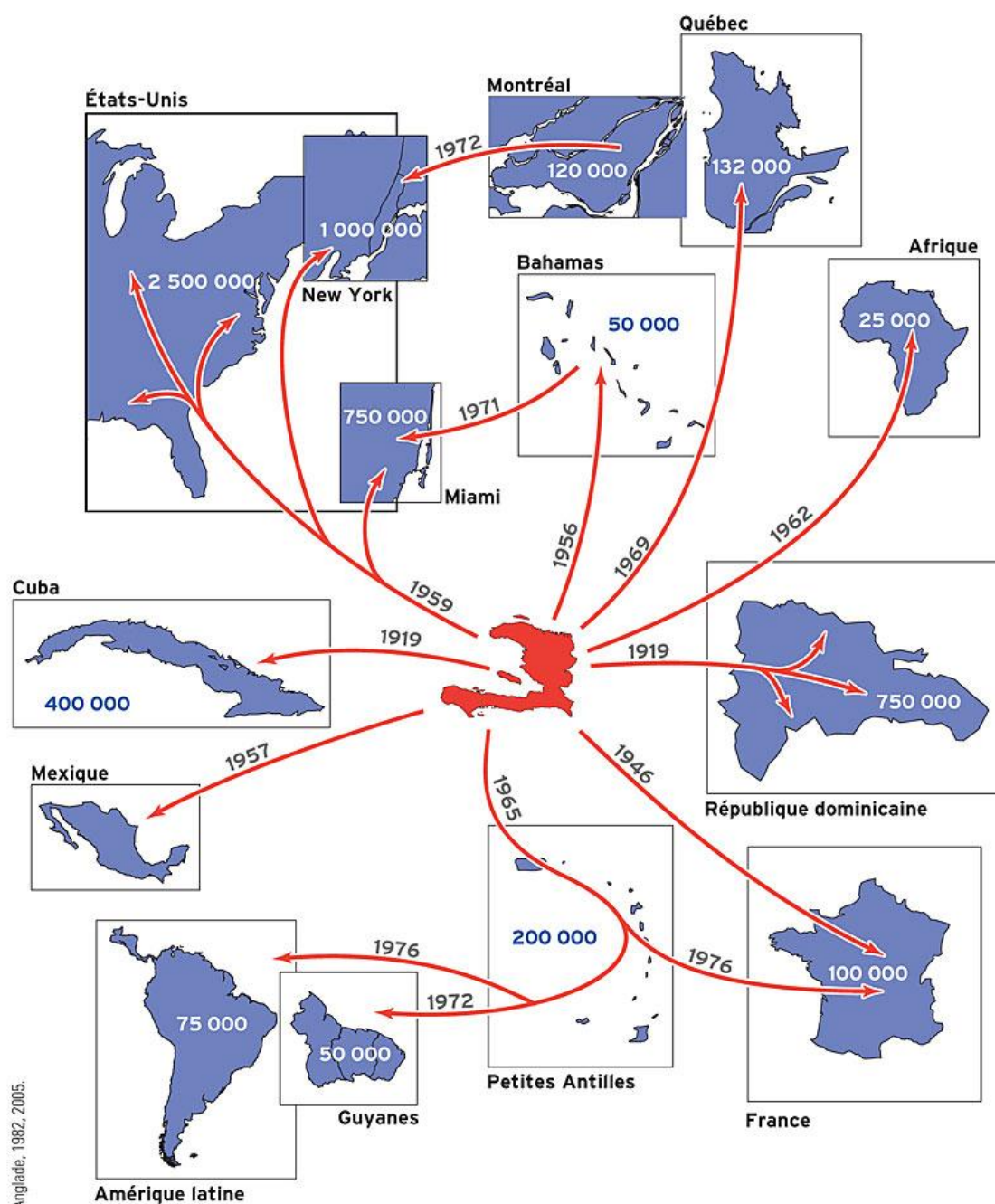
Les membres de la diaspora ont donc une capacité à capter des partenaires techniques et financiers ou à les orienter. On peut considérer que les types d'acteurs du Sud C, C', F', F'' et leurs alliances/conflits se retrouve au sein de la diaspora et donc sur d'autres territoires. Ces acteurs, même en n'étant pas présents physiquement sur le pays concerné, contribuent donc au jeu du développement localement.

---

<sup>182</sup> À l'époque Haïti disposait de seulement 9 départements et non 10 comme actuellement, d'où l'expression du « 10<sup>ème</sup> département » (et non le 11<sup>ème</sup>).

<sup>183</sup> Georges Anglade, *Chronique d'une espérance, l'hebdo de Georges Anglade 2007-2008*, Le nouvelliste, Port-au-Prince, 2008, 106p.

# Les Haïtiens dans le monde

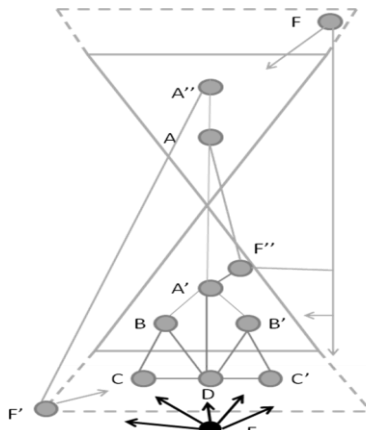


Les deux grandes vagues migratoires du XX<sup>e</sup> siècle, 1915-1935, 1965-1985, ont créé la diaspora qui, au Tricentenaire, 2005-2104, fait partie du nouvel espace haïtien.

© Georges Anglade, 1982, 2005.

<sup>184</sup> [www.lehman.cuny.edu/ile.en.ile/paroles/anglade\\_haitiens-monde.html](http://www.lehman.cuny.edu/ile.en.ile/paroles/anglade_haitiens-monde.html)

#### 4. La population, cet acteur oublié (E)



Les acteurs de type E constituent le groupe disposant de capital social, économique et spatial réduit : ils sont les plus vulnérables, éloignés de la « modernité », de l'urbain, des centres décisionnels et des réseaux de pouvoirs.

Les acteurs de ce type constituent la majorité des populations au Sud. Ils sont ceux qui tirent le moins de bénéfices (voire aucun) des modèles de développement et qui n'exercent que peu ou pas d'influence sur les

représentations et les dispositifs qui les soutiennent. Pourtant, paradoxalement, ils sont souvent ceux pour qui (officiellement) un modèle est transféré au Sud. Leur « participation » est alors devenue le leitmotiv de tout modèle et action des acteurs du Nord et du Sud visibles. Cependant, s'ils n'y trouvent aucun intérêt, ou que le modèle les dessert, ils peuvent vouloir s'en protéger allant jusqu'à défendre leur valeurs sociétales. Ils peuvent aussi être force de proposition mais leur situation et le poids des acteurs plus puissants étouffent leurs voix.

Dénués de capital économique, leurs intérêts sont à court-terme puisqu'il s'agit tout d'abord de survivre. Aussi leur stratégie est inscrite dans une urgence quotidienne : leur condition ne leur permet pas d'accumuler un capital économique, social ou spatial. Ils n'ont que très peu d'accès à l'éducation et parlent rarement la langue de l'urbain, ni celui du partenaire étranger (acteurs de l'aide au développement ou du partenaire privé). En cela ils sont dépendants des acteurs qui détiennent la capacité d'amener ou de maintenir du développement local : les acteurs en poste institutionnel (B et B'), élites traditionnelles (D) et élites économiques (C et C'). Ils peuvent alors devenir « participants » ou « bénéficiaires cibles » d'un projet ou du modèle de décentralisation et en capter des bribes de bénéfices qu'un acteur C/C' ou B/B' acceptera de leur verser. Ils peuvent aussi être totalement instrumentalisés par ces mêmes acteurs cherchant à capter des financements auprès des bailleurs. Cependant, la population dispose de deux atouts lui permettant de jouer le jeu du développement : d'une part elle possède sans doute la meilleure mémoire des institutions successives et des thèmes de l'aide, voyant les acteurs du développement (A, A') et officiels (B et B') passer, les projets se

développer puis mourir ; d'autre part parce qu'ils ont une très bonne connaissance des réels détenteurs de pouvoir localement (les invisibles) et savent quelle personne dispose d'un maximum de capital social, spatial ou économique, parfois les trois (à l'inverse des développeurs...). Au-delà de l'aspect culturel (respect des grandes familles, groupes statutaires, traditions, etc.), il s'agit surtout d'une connaissance des personnalités influentes, pouvant amener développement/aide à la localité, mais qui ont aussi le pouvoir de les priver de leur travail. Les membres de la population tentent alors de se raccorder à un ou des acteurs pour se raccrocher à leur réseau de pouvoir pouvant accéder à l'échelon supérieur (régional voire national): vers le chef traditionnel, le chef *fokontany* ou un membre de grande famille disposant de réseaux sociaux et familiaux utiles (comme un membre parti s'installer à la ville permettant l'écoulement de productions agricoles ou encore travaillant pour une entreprise, une ONG et étant en capacité d'orienter des projets sur la localité, etc.).

#### Encadré 21 - Exemple d'instrumentalisation de la population « cible » en Haïti

La distribution de l'aide alimentaire par les organisations internationales, aux « victimes du séisme » en Haïti est un bon exemple de l'instrumentalisation des populations. Des acteurs en poste institutionnel (B/B') étaient légitimes pour échanger avec les institutions de l'aide et celles-ci dépendaient d'eux pour intervenir et évaluer le nombre de personne à secourir, pour « identifier les populations cibles ». Les acteurs B/B', appuyés par des acteurs invisibles, instrumentalisaient à la fois les acteurs du Nord et les populations bénéficiaires, soit pour détourner l'aide à leur profit (revente), soit pour l'orienter vers des familles susceptibles de les appuyer politiquement (clientélisme). Ces « bénéficiaires » ne sont alors pas forcément ceux qui sont les plus nécessiteux. Il arrive aussi que le nombre de personnes à aider soit gonflé pour que l'aide reçue soit plus importante, sans qu'il n'y ait de moyen d'évaluer les distributions alimentaires, d'autant que la majeure partie des populations vulnérables ne disposent pas de pièces justificatives d'identité et que le pays dispose de recensement peu fiables. Un problème insoluble pour les organisations d'aide au développement qui poursuivent leur distribution.

Généralement, la population compte plus sur les pouvoirs dissimulés que sur les pouvoirs officiels (B/B') pour amener du développement, bien qu'elle leur conserve un certain respect. La population ordinaire a conscience que si un B ou B' est en place, c'est souvent parce qu'il a le soutien d'acteurs locaux plus puissants (*raiamandreny*, président de *fokontany* qui indiquent souvent pour qui « voter »), d'autre part parce que la décentralisation n'est toujours pas effective à Madagascar et que les collectivités locales, principalement en domaine rural, ne disposent que de très peu de moyens matériels, humains et financiers permettant d'entreprendre des investissements locaux pour le

désenclavement. La confiance dans l'institution est donc faible, étant donné que le système de gouvernance « moderne » n'a pas permis la réduction de la pauvreté, ni favorisé une capacité à être entendue, alors même qu'elle est censée en être la première « bénéficiaire ». Même si elle reste exclue des centres décisionnels et de pouvoir, elle est le premier témoin des dérives et des réseaux de pouvoirs officieux qui persistent et se renforcent, et ce pas toujours de manière légale.

Le développement est donc plus subi que choisi par la population, car elle reste fortement dépendante des détenteurs de pouvoir. On soulignera combien la population est maintenue dans l'ignorance du fonctionnement de la décentralisation recevant peu de sensibilisation/éducation au concept, aux textes, aux droits ou encore au rôle d'un élu. On relève sur nos deux terrains que les termes « décentralisation » ou « gouvernance » restent parfois inconnus des habitants de communes rurales (ne parlant pas français bien souvent) ou considérées comme quelque chose relevant des idées « des blancs ».

Eloignés des réalités du monde « moderne » et urbain, dont on s'arrange pour qu'elle le reste, tenus par des propriétaires foncier au capital économique, social et spatial écrasant, la population se maintient dans des craintes quotidiennes : crainte d'enfreindre la tradition et crainte de perdre ses moyen de survie (peur devant des acteurs C ou C' concentrant de grands capitaux).

Mais si le capital économique et social des populations devient critique face à un modèle transféré censé les aider, la population dispose d'une capacité d'adaptation. Elle peut en effet développer des stratégies de survie, en s'appuyant sur du capital et du réseau social qui existent aussi « en bas ». Tel est le cas exposé par Chantal Blanc-Pamard suite à la crise malgache de 1998, qui démontre toute la capacité d'innovation des populations les plus pauvres (puisant dans les traditions pour s'adapter à la modernité), autour d'une adaptation des systèmes de mesures des denrées alimentaires permettant de continuer d'acheter et de vendre, malgré la faiblesse des revenus et la hausse des prix, soulignant ainsi la force du lien social.<sup>185</sup>

Toutefois, les situations de crise peuvent mener aussi au repli identitaire, communautaire voire individuel et la population peut se tourner vers les croyances et

---

<sup>185</sup> BLANC-PAMARD Chantal, « 'La moitié du quart'. Une ethnographie de la crise à Tananarive et dans les campagnes de l'Imerina », *Natures Sciences Société*, 1998, vol.6, n°4, pp. 20-32.

traditions qui sont toujours présentes en domaine rural. Les populations suivent souvent l'avis du chef traditionnel ou de l'aîné ou encore celui des membres de la classe nobles selon les règles sociales d'une société inégalitaire statutairement. Cependant, les croyances sont mises à mal par les modèles de développement transférés, les valeurs qu'ils véhiculent et les stratégies des acteurs qu'ils entraînent. Les traditions sont fortement instrumentalisées par des acteurs dominants du domaine urbain, et le rapport de la modernité à la tradition tend à se brouiller. Le rôle des acteurs «traditionnels» n'est plus si clair, rallié souvent à des réseaux de pouvoir politique et économique qui dépassent largement les sphères locales. Les acteurs se confondent par leur profil et par leur échelle de pouvoir (un roi peut-être un grand *businessman* d'envergure internationale), les intérêts s'entrelacent puis s'affrontent, la plupart des acteurs décisifs développant des stratégies pour étendre leur propre capital social ou économique. La population peut être confondue, perdue dans ses repères identitaires. La culture et les valeurs traditionnelles sont invoquées par le centre, mais peuvent perdre leur sens dans les périphéries rurales où elles sont de moins en moins respectées (par les mêmes personnes qui les invoquent !). Les acteurs dominants de la société ne travaillent plus pour une redistribution locale et le bien être de la population, mais pour servir des intérêts de plus puissants, d'urbains ou encore pour entretenir leur propre hégémonie et renforcer leur mainmise sur le territoire.

## **Conclusion du chapitre 6**

Nous avons pu saisir la complexité des réseaux d'influence en prenant en compte les acteurs invisibles et la multiplication des élites entrant dans le jeu des transferts de modèles de développement, chacun d'entre eux disposant de moyens d'accumuler ou de conserver leurs capitaux que stimulent justement ces opérations. Le modèle de la décentralisation vient bousculer les hiérarchies sociales et voudrait donner plus de pouvoir à des acteurs souvent écartés des richesses et décisions. Ce modèle va donc théoriquement à l'encontre des intérêts des élites locales en action. En réponse, celles-ci développent des stratégies efficaces leur permettant de garder un contrôle sur l'opération en y plaçant des alliés (les institutionnels visibles B et B'). Cependant, les élites en question relèvent de plusieurs types en lutte pour le pouvoir. Alliances et conflits entre ces types d'élites voient le jour (nouvelles (C)/anciennes (C') ou

traditionnelles (D)/ anciennes (C) ou traditionnelles (D) / nouvelles (C') ou anciennes (C)/étrangères (F'), etc.) mais aussi au sein même de chacun des groupes (entre C, entre C', entre F', etc.), chacun des groupes pouvant renfermer une multitude de réseaux opposés ou alliés. Tous sont donc en capacité de se fédérer et d'étendre leur réseau permettant d'accéder à diverses échelles du pouvoir dans la diversité des secteurs possibles (politique, économique, médiatique, etc.).

En plus de la concentration de capitaux et de la capacité à se mettre en réseau, les élites possèdent une grande flexibilité et capacité d'adaptation au modèle par leur niveau d'éducation. Elles peuvent manœuvrer et instrumentaliser le modèle transféré, d'un côté (maîtrise langage du développement), mais aussi les traditions. En effet, si le modèle est réapproprié et instrumentalisé pour servir des intérêts officiels, les traditions et culture le sont aussi...souvent par les mêmes acteurs. Si les alliés à fort capital économique et spatial sont nécessaires, ceux qui disposent d'un capital social et culturel le sont tout autant par l'influence qu'ils ont sur la population. De plus, on constate un brouillage des types d'élites, entre les élites traditionnelles, économiques et politiques, ce qui constitue un marqueur de l'évolution interne des sociétés, et la mise à jour des « traditions » dans un monde globalisé. Parfois la séparation est nette mais souvent il n'y a aucune distinction entre tradition et modernité, les deux s'imbriquent dans l'objectif de protéger les intérêts de chacun. Certains utilisent leur statut « traditionnel » pour asseoir leur pouvoir, d'autres se revendiquent de grandes familles ou « sages » alors qu'ils ne le sont pas, et si certains ont encore un respect pour les valeurs traditionnelles, beaucoup d'entre eux sont liés aux affaires économiques et politiques..

On relèvera donc, pour finir, que la visibilité n'est pas garante de pouvoir et inversement. Les acteurs les plus influents dans l'opération de transfert, et souvent ceux disposant des capitaux les plus importants, ne sont pas ceux qui sont officiellement en poste dans le modèle importé. Lorsqu'ils sont dans le modèle, ils sont souvent les seconds (maire adjoint mais pas maire, bras droit mais pas chef, directeur mais pas ministre, ...). Il y a chez les acteurs réellement influents comme une volonté de rester dissimulés et ce pour plusieurs raisons :

- ceux qui sont en dehors du modèle disposent d'une reconnaissance auprès de la population (élites traditionnelles/élites première génération) ou auprès de la société en général (élites économiques) et n'ont pas besoin d'une reconnaissance officielle ;

- en restant en dehors du modèle, ils peuvent manœuvrer au profit de leurs intérêts sans avoir à subir les contraintes du cadre formel et ses réglementations ;
- les postes décisionnels officiels, exposent les acteurs en première ligne des conflits d'acteurs du Sud. Plus on est exposé, plus on est vulnérable, plus on risque d'être destitué, à moins de disposer de sérieux réseaux de protection.

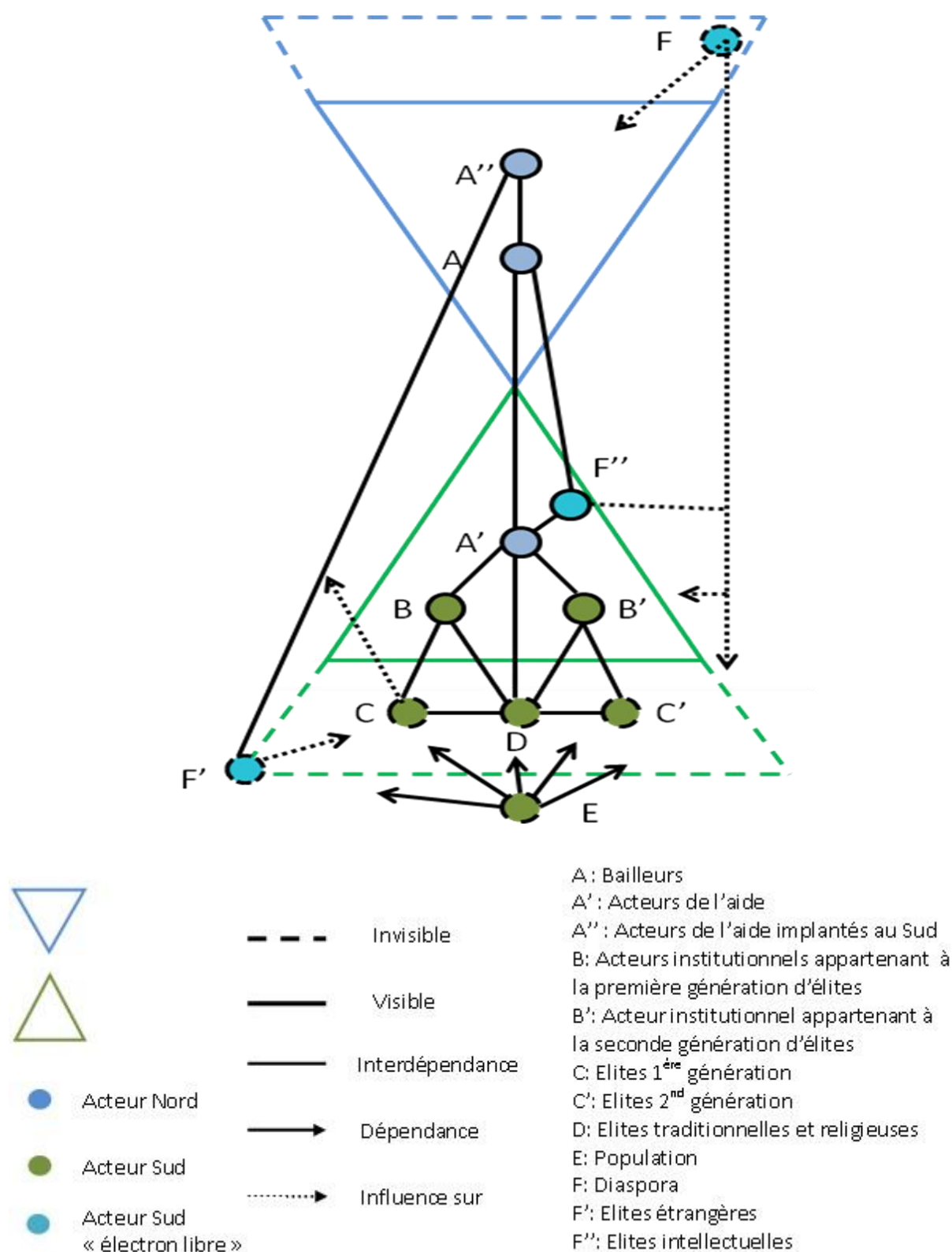
Ainsi le modèle ne prend-il pas en considération les acteurs dissimulés. Ces derniers ne revendiquent pas non plus de reconnaissance officielle, qui serait contraignante dans leur stratégie de maintien de leurs intérêts.

Ces acteurs invisibles sont donc ceux qui concourent le plus au dysfonctionnement du modèle. En effet, leur stratégie inclut le modèle et les acteurs du Nord de l'aide au développement qui leur sont donc nécessaires sans pour autant vouloir que le modèle réussisse. Soulignons la manière dont les stratégies des acteurs invisibles articulent celles des visibles, du Nord au Sud et vice-versa ; et comment les réactions des acteurs sont toujours reliées à la position de celui-ci vis-à-vis de groupes dominants et invisibles. Chacun des acteurs a finalement besoin des autres pour se maintenir ou accéder à une place (voir Schéma 14 - page 333).

Le mécanisme du transfert de modèle se retrouve ainsi happé dans un jeu d'acteurs complexes sous-estimé, dont l'action de chacun des acteurs mènera à l'entretien du modèle...tout en le freinant. Ce qu'il fallait démontrer.



Schéma 14 - Interdépendance d'acteurs dans le jeu du développement



A. Chartier 2015



## CONCLUSION PARTIE 2

L'analyse des jeux d'acteurs du Nord comme du Sud nous a permis de comprendre pourquoi la décentralisation dysfonctionne et surtout pourquoi le transfert se maintient. Nous avons ainsi dégagé des stratégies qui servent les intérêts –parfois différents voire divergents- des acteurs- des acteurs qui participent au jeu du transfert.

### **Des acteurs-visibles et invisibles-et des stratégies**

Nous avons vu que, dans le processus du transfert, des acteurs invisibles structurent les jeux d'acteurs visibles. Le modèle sert à donner du pouvoir et à légitimer des acteurs déjà dominant, mais donne l'occasion à d'autres (nouveaux) d'accéder à des places, des postes décisionnels, stimulant les conflits entre les élites, entre acteurs formels (visibles) et informels (invisibles). Des clans se constituent sur la base de réseaux d'alliances, dans ou en dehors du modèle. Le jeu de places se densifie donc avec le transfert de modèle de développement. Il stimule les enjeux de pouvoir (économiques, territoriaux, politiques, sociaux, etc.), faisant jouer des acteurs visibles et invisibles dont le but premier est de préserver ou acquérir une place avec les intérêts qui s'y rapportent. Les stratégies sont toujours à court-terme et visent souvent un intérêt personnel ou clanique en décalage avec les objectifs officiels du modèle ; un décalage d'intérêt encore plus exacerbé dans des pays instables politiquement.

Les jeux et enjeux d'acteurs peuvent apparaître chaotiques dans une première approche. Cependant, une analyse plus fine montre qu'en fait il s'agit de stratégies cohérentes. Il convient, pour chaque acteur, d'identifier ses relations, de décoder à la

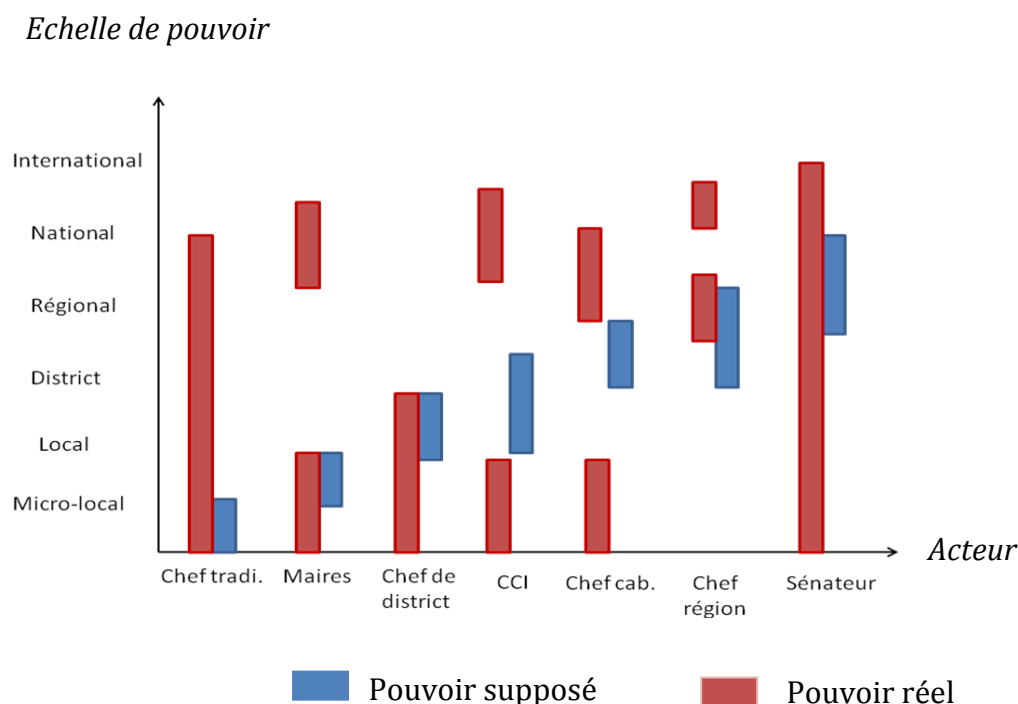
fois ses stratégies et ses intérêts, mais surtout de savoir à quel réseau de pouvoir il s'associe.

Les stratégies d'alliance avec des acteurs visibles (type B/B' et A/A'/A'') ou invisibles (élites dissimulées C/C') sont, par exemple, recherchées pour se protéger. Mais les jeux étant mouvants, les alliances et conflits sont en perpétuels renouvellement, tout comme les acteurs qui peuvent, selon la période ou l'intérêt recherché, passer de visible à invisible ou l'inverse, être simultanément visible et invisible, jouer au Sud mais être physiquement au Nord (diaspora, entreprises privées) ou l'inverse (*businessman*). Se lier à une personne, c'est aussi se lier à un réseau de pouvoir qui peut parfois s'étendre du local à l'international. Dans ce jeu de lutte des places, les acteurs, quels qu'ils soient, mobilisent leur capital social, spatial et économique, pour parvenir à se raccorder à un réseau influent et étendre leur aire de pouvoir.

### **Inégalités entre les acteurs et décalage échelle/réseau de pouvoir**

Cependant, tous les acteurs ne sont pas égaux dans leur capacité à jouer le jeu du développement et certains n'ont d'autres choix que de s'associer, afin d'être en capacité de mobiliser les compétences et les capitaux de chacun des partenaires à différents échelons. La structuration de ces alliances explique que les échelles officielles de pouvoir ne correspondent en rien aux réalités du pouvoir des acteurs en place : un maire peut avoir plus de pouvoir qu'un chef de région. Il existe une sorte d'illusion sur les échelles de la gouvernance et ses instances: elles sont créées par le modèle (national, régional, départemental, communal, local), elles sont inscrites dans les textes (découpage de circonscriptions, élus, bâtiments, éventuellement budget), mais pourtant elles n'organisent ni vraiment les stratégies, ni les pratiques ; elles ne coïncident pas avec la structuration des enjeux de places. Un graphe peut illustrer ces décalages entre les aires de pouvoir théoriques et réelles des acteurs institutionnels de l'Itasy.

Figure 4 - Exemple d'aire de pouvoir supposée et réelle d'acteurs de l'Itasy



Denis Retaillé parle « *d'espace mobile* » (2005<sup>186</sup>) pour désigner cette obsolescence des territoires. D'un côté il y a l'illusion du territoire pour une « identité collective » et de l'autre s'impose la mobilité nécessaire, créatrice de réseaux et surtout de lieux qui sont, à son sens, plus utiles : constituant de « *multiples croisements et concours d'acteurs qui ne sont jamais égaux...* » (Retaillé, 2014, p.3). Ce qui fait « territoire » se sont les actions des acteurs et leurs relations et non le découpage qui tente de figer quelque chose de mobile.

## Complexification des jeux d'acteurs pour une lutte des places

Le processus de transfert des modèles de développement comme celui de la décentralisation n'illustre donc pas uniquement les positions d'un Nord dominant et d'un Sud dominé ou encore une domination des acteurs visibles sur les invisibles. Le mécanisme est plus complexe. Il résulte d'une interaction permanente où les jeux

<sup>186</sup> RETAILLE Denis, « L'espace mobile », in *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, ANTHEAUME Benoît, GIRAUT Frédéric (dir), Paris, IRD Editions, 2005, pp. 175-201.

d'acteurs du Nord et du Sud s'entrelacent et s'ajustent, afin que chacun y trouve son intérêt et sa place. Cette dynamique d'acteurs gomme à la fois les échelles de pouvoir et la dichotomie « acteurs du Sud/acteurs du Nord », voire territoires du Nord et territoire du Sud.

Ces jeux d'acteurs contribuent, directement ou indirectement à entretenir le système du transfert de modèle et d'aide qui l'accompagne (voir Schéma 14 - page 333), à œuvrer officiellement pour quelque chose qui n'existe pas, tout en remplissant leurs objectifs officieux personnels. Le modèle est transféré est aussi dévié de ses objectifs théoriques officiels en passant par le filtre des jeux et enjeux d'acteurs plus ou moins visibles. Si le modèle vient perturber les luttes de place préexistantes en modifiant les règles du jeu et en multipliant le nombre de participants, il est en même temps réapproprié et utilisé habilement par certains pour permettre une meilleure stratégie de conservation ou accès au pouvoir. Aussi, la décentralisation, outil du développement, s'est-elle transformée en une arme dans la lutte des places.







# **PARTIE 3\_**

## **CECI N'EST PAS LA DECENTRALISATION...**

### **ET POURTANT ELLE TOURNE.**

*« Allons nous gagner dans ce jeu que les bailleurs de fonds nous impose ? (...) Mais ce n'est pas que la faute des États-Unis ou de la France...il y a aussi l'incapacité des Malgaches à profiter du capital (...). Les dirigeants savent que l'aide des bailleurs ne va pas marcher...donc ils captent l'aide et entretiennent les problèmes...depuis les années 60 c'est comme ça ». (Extrait entretien Universitaire malgache, Antananarivo, 2012)*



## INTRODUCTION PARTIE 3

La description des stratégies et profils d'acteurs du Sud, visibles et invisibles, met en exergue les capacités de réappropriation et d'utilisation du modèle de décentralisation de certains acteurs, au service d'une lutte des places. Ces jeux d'acteurs du Sud participent à entretenir le transfert de modèle tout en freinant sa réussite pour les populations cibles. La décentralisation, bousculant les ordres établis, devient en effet un outil pour acquérir ou conserver une place, au détriment des objectifs plus généraux visés, d'où découlent des résultats paradoxaux que nous tentons de mettre en évidence. Le modèle stimule un jeu préexistant entre acteurs du Sud, qui se recompose à travers le transfert, en y intégrant notamment le modèle lui-même et les acteurs du Nord, qui participent à ce processus. Quelque chose se passe, mais qui est autre que la décentralisation. Pourtant, malgré son détournement, sa non appropriation, voire son échec, le transfert du modèle perdure... en réalité tous les acteurs au Nord comme au Sud savent que la décentralisation ne fonctionne pas, mais tous ont un intérêt à des degrés divers, à ce que l'appui au transfert de ce modèle de développement se poursuive. C'est cela qu'il nous faut maintenant analyser dans cette dernière partie : si le mécanisme se poursuit c'est bien que la décentralisation sert les intérêts de certains acteurs. Qui, alors, au Nord comme au Sud, tire le plus parti du transfert de ce modèle? Qui a le plus d'impact sur son dysfonctionnement et/ou sur son maintien ? Quels sont les intérêts des acteurs du Nord comme du Sud à l'entretenir?

La plupart des travaux les plus récents concernant le transfert de politiques publiques (Khan, Kaiser, 2007 ou Jacoby, Dolowitz, 2000) soulignent toute l'importance d'étudier les comportements des élites du Sud qui seraient frein ou moteur de l'instauration des modèles. L'analyse présentée dans cette troisième partie vise à mettre en exergue les enjeux réels du modèle de décentralisation, en accordant une attention particulière aux « élites » du Sud qui en tirent le plus parti. Cela nous permettra de démontrer comment

le modèle vient paradoxalement contribuer au maintien voire au creusement des inégalités. Mais au-delà du comportement de chacun des acteurs, nous proposons de répondre à ces interrogations en considérant le mécanisme du transfert de modèle comme un système, où les jeux de places des acteurs du Nord comme de ceux du Sud s'articulent et interagissent pour le faire perdurer. L'ensemble de ces interactions produit une certaine forme d'équilibre du système de transfert de modèles dysfonctionnels, qui tourne en boucle et rend son arrêt impossible.

Nous présenterons pour cela (Chapitre 7\_ page 347) un bilan des jeux des acteurs du Sud à travers une grille d'évaluation des stratégies décrites dans la partie II. Il s'agit de mettre en évidence quelles sont les stratégies d'acteurs qui permettent de tirer un maximum de bénéfices du transfert de modèle ainsi que les compétences susceptibles d'être les plus utiles en la matière.

Dans un second temps (Chapitre 8\_ page 383), nous expliciterons le rôle et stratégies des acteurs du Nord de la coopération décentralisée qui contribuent eux aussi à entretenir le transfert de modèle pour accéder ou conserver leur place. Nous montreront ainsi que le jeu du « faux-semblant ». se joue au Nord, tout autant qu'au Sud.

Enfin, prenant un angle de vue plus large, nous réinséreront ces logiques de jeux de places et de placements Sud et Nord dans le système entier qu'est le mécanisme de transfert. Nous décrirons comment les deux « sous-systèmes », Nord et Sud s'articulent pour faire fonctionner quelque chose qui n'est pas la décentralisation (Chapitre 9\_ page 407). Ce dernier chapitre permettra d'expliquer comment et pourquoi le transfert de modèle de décentralisation (et des modèles de développement en général) n'est jamais remis en question, bien que ses résultats affichés ne soient jamais atteints, engendrant ainsi un véritable cercle vicieux de l'aide au développement.





### BILAN DES JEUX : ELITES 2, DEVELOPPEURS 1, POPULATION 0

#### Introduction chapitre 7

Les stratégies des acteurs visibles et invisibles qui jouent un rôle dans le dysfonctionnement du modèle ont été présentées dans la partie précédente. Au-delà de la description, il s'agit à présent d'analyser les conséquences de ces jeux d'acteurs. S'ils ne permettent pas au modèle de lutter contre la marginalisation et la pauvreté, à quoi contribuent-ils exactement et surtout à qui profitent-ils? Globalement, comment les acteurs dominants du Sud manœuvrent-ils et utilisent-ils ce modèle d'organisation politique et sociale voire économique pour conforter leurs intérêts?

Nous allons présenter, dans ce chapitre, une grille des résultats atteint par les divers types d'acteurs selon leurs stratégies. Pour cela, nous avons procédé à une classification, puis à un système de « notation » dont nous devons, d'ores et déjà, souligner la subjectivité. Le but de la manœuvre est simplement de dévoiler, par une illustration, qui sont les acteurs qui entretiennent le transfert de modèle tout en le freinant, qui sont ceux qui tirent le plus de bénéfices et quel(s) facteur(s) ou compétence(s) a (/ont) le plus d'impact sur le dysfonctionnement du modèle. Autrement dit, il s'agit de savoir quelle est la corrélation entre capital social, capital économique, capital spatial et dysfonctionnement du modèle. Cette classification et analyse de résultats permettra aussi de mettre en lumière les inégalités entre acteurs, y compris pour le détourner, en usant des capitaux qui sont les leurs. Ainsi pourrions-nous, sur la base de cet ultime travail, identifier la « stratégie gagnante » dans le jeu du développement, c'est-à-dire la

stratégie type idéale d'un acteur du Sud, lui permettant de maintenir ou acquérir une place, un pouvoir, un capital.

Dans un premier temps nous rappellerons donc la classification des acteurs, dressée en fonction de leurs intérêts « cachés », de leurs alliances et de leurs conflits. Puis nous expliciterons notre démarche de notation qui a pour objet de tirer un bilan des stratégies des acteurs du Sud et de leurs impacts sur le dysfonctionnement du modèle. L'analyse du bilan de ces jeux nous permettra, dans un premier temps, de montrer l'habilité que déploient les acteurs du Sud pour détourner les opérations de développement imaginées au Nord et d'identifier les « grands gagnants » du mécanisme, puis, dans un second temps, de saisir à quoi sert le modèle en réalité. Nous nous pencherons plus en détail sur les relations qu'entretiennent les élites entre elles, pour tenter de comprendre en quoi elles peuvent participer à l'absence d'effectivité du modèle. Il ne s'agit pas de juger les stratégies de réappropriation, mais plus globalement, de comprendre le mécanisme du premier des grands paradoxes du transfert de modèle qu'est la poursuite ou le creusement des inégalités au Sud.

## **1. Bilan des stratégies des acteurs du sud et impact sur le dysfonctionnement du modèle de développement**

### **1.1. Récapitulatif des stratégies d'acteurs du Nord et du Sud**

Avant de présenter les résultats, il convient de faire un premier récapitulatif des objectifs officiels de chacun des types d'acteurs et des rapports qu'ils entretiennent: qui est en alliance ou conflit avec qui dans l'établissement des stratégies développées dans la lutte des places, elles-mêmes stimulées par le transfert du modèle et l'intervention d'acteurs du Nord dans le jeu du développement ? Le Tableau 4 - page 352 présente de manière succincte un premier bilan des jeux, mais démontre d'ores et déjà les interrelations complexes qui se tissent entre acteurs visibles et invisibles, du Nord au Sud. Rappelons aussi que les alliances et conflits sont en perpétuel changement, tout comme le sont les acteurs reflétant d'une part l'instabilité des alliances, mais aussi des objectifs à atteindre et intérêts à préserver. Ces derniers se révèlent pensés à court-terme au vu des tensions stimulées par le modèle mais aussi en lien avec la temporalité courte des projets et programmes d'aide en faveur du modèle, qui créent des



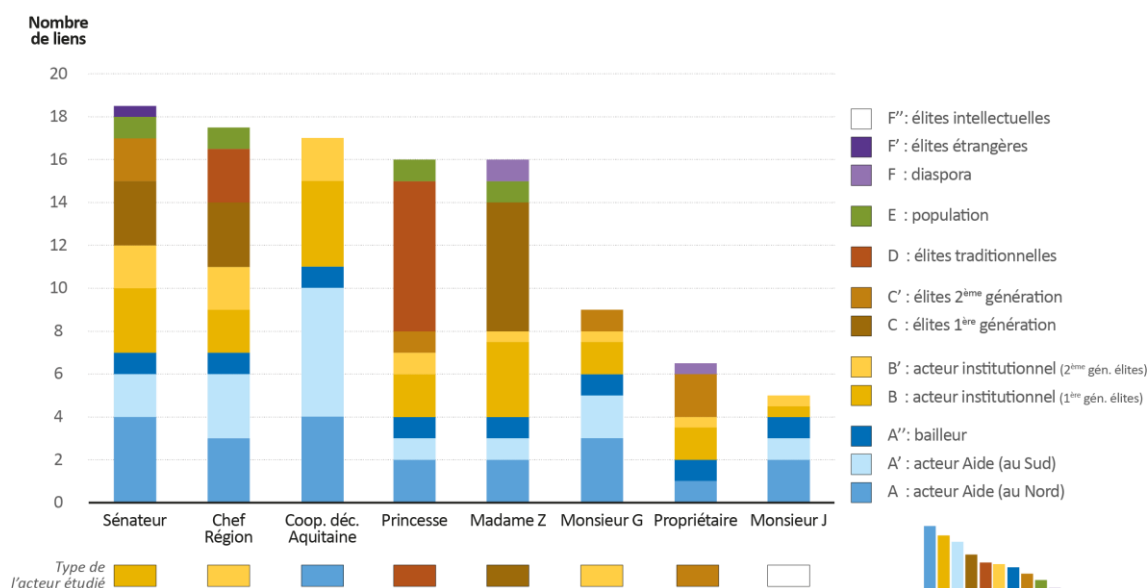
opportunités de placements mais aussi l'émergence de concurrences. On remarque aussi qu'au sein de chaque type d'acteurs les alliances comme les conflits sont également possibles. La population, souvent oubliée, n'est pas un type d'acteur recherché dans les stratégies de protection ou acquisition de pouvoir du fait de la faiblesse de ses capitaux et compétences. Toutefois, elle demeure un acteur à ne pas négliger, étant donné son poids numérique et qu'en tant que « bénéficiaires cibles » des acteurs du Nord, elle est le point de départ et la justification de tout le mécanisme. Les acteurs du Sud ont conscience de la nécessité d'exercer un certain contrôle sur la population, ce qui n'est pas tout à fait vrai pour les acteurs du Nord. Ces derniers peuvent obtenir soutien et approbation de la population si celle-ci bénéficie réellement de retombées positives, mais ils peuvent tout aussi bien se heurter au soulèvement de cette population contre un projet, que celui-ci soit guidé par l'influence d'un acteur du Sud plus puissant ou qu'il relève de leur propre initiative.<sup>187</sup> Globalement, on retiendra que deux types de réseaux de pouvoir s'opposent au Sud, renfermant chacun des acteurs visibles et invisibles. Le premier raccordé aux élites ancrées d'un pays en développement, le second lié aux élites émergentes créées par le transfert. Ces deux types de réseaux peuvent s'entrecroiser, s'allier s'il existe entre eux un intérêt mutuel, mais, en général, ils constituent des réseaux concurrents. (B/C et C'/C). La connexion (conflictuelle ou amicale) entre les deux peut se faire notamment par la présence d'acteurs extérieurs comme les élites traditionnelles (D) ou étrangères (F', F, A, A', A''), qui viennent stimuler les enjeux locaux.

Nous avons procédé à une compilation des types de liens par type d'acteurs, à partir des schémas de réseaux de pouvoir illustrant la partie II, représenté sur la Figure 5 - page 350. L'objectif est d'identifier les types d'alliances qui sont privilégiés par chacun des acteurs, donc leurs stratégies respectives, mais aussi le type d'acteur ayant le plus grand nombre de liens. On peut constater que le sénateur (acteur type B, institutionnel), grand gagnant du jeu dans le programme de coopération de l'Aquitaine, est l'acteur disposant du plus de liens. À l'inverse, Mr J. (acteur type F', élite intellectuelle) est l'acteur ayant le moins de réseau de pouvoir, et par la même l'acteur le plus vulnérable identifié.

---

<sup>187</sup> Tel est le cas de paysans haïtiens se fédérant pour s'opposer aux dons de semences de la communauté internationale ou d'acteur privé comme Monsanto car cause de déstructuration de leur économie locale.

Figure 5 - **Types d'alliances privilégiées par type d'acteur**



Globalement, les alliances se tissent avec des acteurs homologues, signifiant qu'une des premières stratégies est d'utiliser son propre réseau de connaissances. C'est particulièrement le cas pour la Princesse, acteur de type D (la moitié de ses liens avec d'autre D), Mme Z., acteur de type C (6 liens sur 16 avec des C) et pour la coopération décentralisée Aquitaine acteur type A, la majorité de ces liens (11 sur 18 recensés) sont en direction d'autres acteurs du Nord (du Nord ou du Sud). Ce fait reflète ainsi que les acteurs A, D et C disposent dès le départ d'un réseau de connaissances d'homologues dont ils usent.

On remarque qu'une autre stratégie est de diversifier les alliances avec différents types d'acteurs. Tel est le cas de la Princesse (D), de Mme Z (C), et encore plus concernant le sénateur (acteur type B) et le chef de Région (type B'). Les acteurs de type B et B' sont donc à une position stratégique et vulnérable, nécessitant de nombreux appuis et protections de différente source. Notons que le chef de Région (B') a plus d'alliance avec les acteurs traditionnels (D) (via le chef de cabinet) comparativement au sénateur (B). En effet, les B' ne disposent pas, au départ, de capital social, ce qui pousse à passer des alliances avec cet autre type d'acteur pour accéder à un pouvoir localement, auprès de la population.

Les acteurs du Nord, quant à eux, ne dispose pas d'une grande diversité d'alliances : elles se limitent à l'appui d'autres acteurs du Nord et aux liens auprès d'acteurs du Sud visibles. Cela signifie, d'une part, que les acteurs du Nord privilégient les liens avec le Nord (pour aider le Sud), et, d'autre part, qu'ils n'ont pas spécifiquement besoin

d'autres appuis pour maintenir leurs places, étant donné leur poids et les capitaux dont ils disposent.

Concernant le propriétaire (acteur type C'), le nombre d'alliances en Itasy est faible (6 liens recensés), par la faiblesse de son capital social (issu de la nouvelle génération d'élites), mais son capital économique suffit à le protéger.

Enfin, Mr. G et Mr J., respectivement acteurs en poste institutionnel (B') et élites intellectuelles, disposent de moins d'appuis, mais la majeure partie de ces derniers se situent au Nord. Cela reflète la position d'extrême vulnérabilité de ces acteurs, le premier pour sa position exposée au sein du Ministère, le second du fait de ses stratégies professionnelles allant à l'encontre des intérêts d'élites locales. Plus un acteur est vulnérable, plus il cherchera l'appui des acteurs du Nord pour se protéger.

Dans tous les cas, chacun des acteurs, tout type confondu, a pour alliés des acteurs du Nord, reflétant la puissance de ces derniers comme outil de protection et/ou d'accès à une légitimité.

En guise de résumé et pour effectuer un bilan des jeux plus poussé, nous avons procédé à un récapitulatif des jeux et des objectifs spécifiques<sup>188</sup> de chacun des acteurs (Voir Tableau 4 - 352; pour plus de détails sur chacun des types d'acteurs, se référer à la seconde partie de la thèse).

---

<sup>188</sup> Les objectifs officiels communs étant : la mise en place de la décentralisation, la lutte contre la pauvreté, la démocratie et globalement le développement du pays.

Tableau 4 - **Résumé des jeux d'acteurs**

<b>Code Type d'acteur</b>	<b>Type d'acteurs</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Alliances</b>	<b>Conflits</b>
<b>A</b>	Les acteurs pensant et/ou mettant en œuvre les politiques d'aide internationale (communauté internationale, ONG, collectivités territoriales, etc.)	Pour le développement, la lutte contre la pauvreté et la croissance. Il s'agit aussi de remplir les exigences des bailleurs pour justifier leurs interventions et postes.	A, A', A'', B, B', D, F, F''	A, A' (parfois E)
<b>A'</b>	Idem mais implantés au Sud, ainsi que leurs employés (coopérants, assistants techniques, experts, volontaires)	Idem	A, A', B, B', D, F''	A', A (parfois E)
<b>A''</b>	Entreprises privées, Institutions Financières Internationales, Banques.	Pour une cohérence des politiques économiques libérales et le développement des pays du Sud. Suppléer aux États dans le financement du développement ; s'implanter au Sud pour y créer des marchés.	A, A', A'', C, F', F, C'	A'', (parfois E),
<b>B</b>	Acteur en poste officiel, (appartenant à l'élite de « première génération »)	Se maintenir ou accéder à plus de pouvoir et contrôle territorial, souvent en vue d'une carrière politique ou ascension sociale Rechercher un gain immédiat (économique, matériel). Stratégie individuelle et à court-terme.	A, A', C, B, D, F	C', B'
<b>B'</b>	Acteur en poste officiel mais appartenant à la « deuxième et nouvelle génération » d'élite.	Idem, mais certains pour un fonctionnement du modèle	C', D, B', F', A, A', F	B, C
<b>C</b>	Détenteurs de pouvoir appartenant	Maintenir une hégémonie et contrôle territorial et ses	A'', F', F, B, D, C	F', C', B', C

	à la « première génération d'élites »	ressources enracinées depuis des générations.		
<b>C'</b>	Détenteurs de pouvoir appartenant à la « deuxième génération »	Acquérir plus de capital économique, spatial en vue d'une augmentation du contrôle territorial et ses ressources	B', A'', F, C'	C, B, C'
<b>D</b>	Les membres de l'élite traditionnelle ou religieuse	Maintenir ou retrouver leur légitimité, défendre leurs droits pour une reconnaissance et un accès au contrôle du territoire, augmentation de leurs capitaux.	B' ou B, C ou C' selon intérêt, D, E, A, A'	B ou B', Cou C' selon intérêt
<b>E</b>	La population « bénéficiaire et participante »/ « exclue et oubliée »	Parvenir à trouver des acteurs permettant d'orienter l'aide ou le développement sur une localité et/ou pour sortir de leurs conditions, pour (sur)vivre en raison de la défaillance de l'État et des inégalités.	Selon l'acteur le plus utile et le plus accessible.	Parfois contre A et A' et B, B', voire E, si trop d'inégalités / tensions
<b>F</b>	Les membres de la diaspora	Agir pour orienter du développement sur une localité d'origine ; entretenir un certain contrôle territorial. Garder un lien avec les réseaux de connaissances locales.	C ou C', et B ou B' selon origines familiales/ territoriales A, A'', F	C ou C' et B et B' selon origines familiales/ territoriales
<b>F'</b>	Les élites économiques étrangères implantées au Sud depuis plusieurs générations	Accumuler du capital économique et maintenir l'hégémonie sur des filières marchandes. Préserver leurs intérêts, construits depuis des générations.	A'', F, F', F'' C /B ou C'/B' selon intérêt	C /B ou C'/B' selon intérêt
<b>F''</b>	Elites intellectuelles occidentalisées	Rechercher une ascension sociale, accumuler du capital pour travailler au développement du pays. Et/ou rechercher de partenaires étrangers pour poursuivre leurs travaux.	A, A', C'	C, B

## 1.2. Méthodologie du système d'évaluation

Pour effectuer le bilan des stratégies des acteurs du Sud déployées dans le jeu du développement, nous avons placé dans un tableau les différents types d'acteurs, et pour chacun, nous avons évalué et noté leur niveau de capital spatial, économique et social, ainsi que leur impact sur le dysfonctionnement du modèle de décentralisation. Chacun de ces critères est tout d'abord évalué par une note allant de 1 à 5 : 1 étant la note minimale et 5 la note maximale (voir Tableau 5 - page 354). On obtient ainsi pour chaque acteur une note globale qui combine les notes attribuées à chacun de ces critères. Précisons que si les notes concernant les capitaux reposent sur une évaluation faite à partir des analyses de stratégies faites en partie II, la note de l'impact sur le dysfonctionnement du modèle est une déduction subjective. Il s'agit seulement d'un outil permettant de montrer visuellement nos résultats.

Tableau 5 - **Grille d'évaluation du bilan des jeux**

<b>Capital spatial</b>	<b>Capital économique</b>	<b>Capital social</b>	<b>Impact sur le dysfonctionnement du modèle</b>
5= Local au global ;	5=Très grande fortune	5=Très grand	5=Très grand
4=Local au national	4=Grande fortune	4=Grand	4=Grand
3=Échelle de l'acteur + international	3=Fortune moyenne	3=Moyen	3=Moyen
2=Local et international	2=Fortune classique (faible)	2=Faible	2=Faible
1=Local	1=Très faible fortune	1=Très faible	1=Très faible

C'est que montre le tableau 3 ci-dessous qui résume les « scores » de chacun des acteurs, auquel nous avons rajouté deux autres critères plus qualitatifs : leur capacité à dialoguer avec les acteurs du Nord, ainsi que leur visibilité ou invisibilité par rapport au modèle. Le but de cette démarche est de montrer qui, au Sud, entretient le mécanisme de transfert de modèle tout en contribuant à le faire échouer. Autrement dit à qui profite la décentralisation et quelle combinaison d'outils ou de capitaux est la plus utile pour jouer le jeu du développement

### **1.3. Analyse et résultats**

Pour permettre de déterminer un classement des acteurs du Sud, et à partir de cette grille d'évaluation, nous allons croiser les données afin d'identifier qui sont les acteurs disposant d'un capital spatial, social et économique maximal, d'une part, et d'observer si l'utilisation de ces capitaux expliquent le dysfonctionnement du modèle, d'autre part. De plus, nous tenterons de mesurer quel type de capital est le plus utile pour tirer parti du modèle (Voir Tableau 6 - page 356).

Tableau 6 - **Tableau de résultats des jeux d'acteurs**

<b>Acteurs</b>	<b>B</b>	<b>B'</b>	<b>C</b>	<b>C'</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>F'</b>	<b>F''</b>
<b>Note capital spatial</b>	4	2	5	3	3	1	3	5	2
<b>Note Capital économique</b>	4	2	5	5	3	1	4	5	2
<b>Note capital social</b>	4	1	5	1	5	1	3	3	2
<b>TOTAL NOTES CAPITAUX (/15)</b>	12	5	15	9	11	3	10	13	6
<b>% Capitaux</b>	80	34	100	60	74	20	66	86	40
<b>Dialogue avec acteur Nord</b>	OUI	OUI	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	OUI
<b>Note Impact sur dysfonctionnement</b>	4	3	5	5	3	1	2	4	1
<b>Position / modèle</b>	Dans	Dans	en dehors	en dehors	en dehors	dans	en dehors	en dehors	dans et en dehors



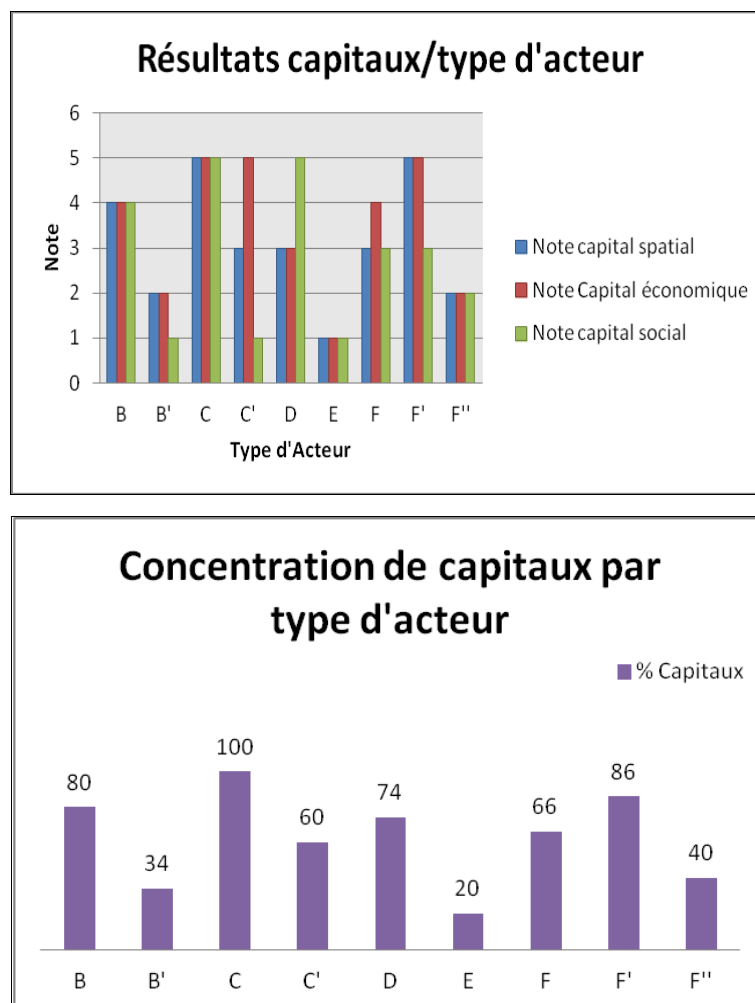
### 1.3.1. Des alliances guidées par les capitaux des acteurs et non par leurs compétences en matière de développement local

Etre dans ou en dehors du modèle n'influe pas sur les alliances avec les partenaires techniques et financiers. Les acteurs de l'aide dialoguent avec les acteurs institutionnels en poste mais aussi avec ceux qui leur permettent de monter des projets (comme les chefs traditionnels ou les élites intellectuelles). En revanche, la population est rarement un interlocuteur direct. Autrement dit, les acteurs invisibles peuvent interférer dans les programmes d'appui au modèle (comme le fait la Princesse, présidente de la Fédération Royale, voir Chapitre 6\_1.2.1. page 301) et les acteurs du Nord peuvent aussi vouloir travailler avec eux. Les collaborations et alliances dépassent donc la simple logique d'acteurs officiellement inscrits dans le modèle, ceci étant valable pour les acteurs du Sud comme pour les acteurs du Nord. De plus, les acteurs du Nord travaillent d'abord avec des acteurs visibles qui ne suivent pas toujours la logique du modèle théorique, tout comme le Conseil Régional Aquitaine peut s'associer au Sénateur, au lieu du chef de Région dans le cadre du programme d'intercommunalité. Ce fait signifie que les alliances stratégiques entre acteurs du Nord et du Sud se construisent en fonction des compétences et du capital social, spatial et économique que l'acteur détient et non selon leur mobilisation pour le modèle. Soulignons d'ores et déjà comment consciemment, chacun des acteurs travaille d'abord à la satisfaction de ses intérêts et non à l'objectif global d'une décentralisation effective. Du moins, ce critère est semble-t-il secondaire. Il ne s'agit pas alors d'acteurs du Sud invisibles bafouant les objectifs théoriques, mais bien d'un jeu du développement dans lequel acteurs du Nord et du Sud s'investissent chacun à leur façon et pour leurs propres motifs.

### 1.3.2. Des élites concentrant le maximum de capitaux

La Figure 6 - page 358 permet d'identifier quels sont les acteurs du Sud disposant des capitaux les plus importants et la répartition par acteur du type de capital (social, économique, spatial).

Figure 6 - Taux de capitaux par type d'acteur



Les élites de première génération (C) et les élites économiques étrangères (F') sont les deux types d'acteurs qui concentrent le maximum de capitaux. Cela signifie qu'ils sont détenteurs de pouvoir sur différentes sphères. L'accumulation des capitaux est autoalimentée.

La population (E), les acteurs institutionnels de seconde génération (B'), ainsi que les élites intellectuelles occidentalisées (F'') sont les types d'acteurs détenant le moins de pouvoir, toutes sources confondues. La population par sa dépendance vis-à-vis des autres acteurs et sa pauvreté, les deux autres types, par le manque de soutien local et la nécessité d'aller chercher des appuis extérieurs et du fait d'alliances « ennemies » pesantes (C/B/F'/D). Les acteurs E, B' et F'' ne disposant pas de tous les capitaux, doivent chercher des alliés pour se protéger et compléter leurs compétences. Les élites de première génération (C) et étrangères (F') et par extension les institutionnels B (visibles) détenant toutes les sources de capitaux détiennent donc un certain contrôle sur les jeux d'acteurs du Sud. Ils sont en effet indispensables aux autres.

Pour affiner nos résultats, nous avons croisé les types d'acteurs avec, respectivement, le capital spatial, économique et social. À la lecture des trois histogrammes de la page suivante (voir Figure 7 - page 359, Figure 8 - page 360 et Figure 9 - page 360), on constate à nouveau que les détenteurs de capital spatial le plus important sont les élites de première génération (C) et, par connexion, les acteurs institutionnels alliés (B), ainsi que les élites étrangères (F') par leur capacité à se mettre en réseaux économiques et par leurs liens avec l'international.

Les acteurs qui en sont dénués sont, sans surprise, les populations (E) et les acteurs institutionnels de deuxième génération (B') ainsi que les élites intellectuelles (F''). Ces deux derniers types d'acteurs sont souvent cantonnés à leur échelle de pouvoir, coincés entre les forces d'autres réseaux de pouvoir. Leur seul moyen de se protéger est la captation de partenaires étrangers.

Les élites dissimulées de première génération (C), en plus du capital spatial, accumulent le maximum de capital social et économique. Les élites de deuxième génération (C') concentrent beaucoup de pouvoirs par leurs capitaux économique et spatial, tandis que ceux des acteurs traditionnels (D), sont liés à leur fort taux de capital social (reconnaissance de la population).

Figure 7 - **Classement des acteurs en fonction de leur capital économique**

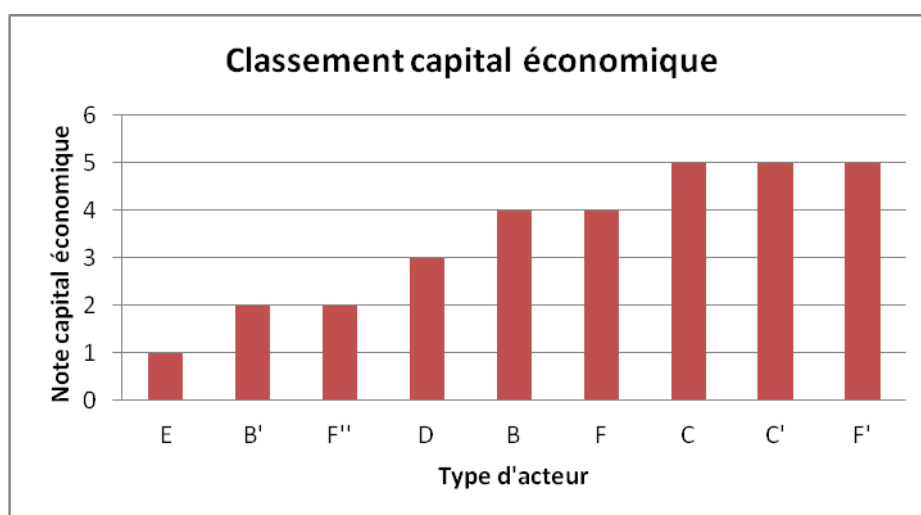


Figure 8 - Classement des acteurs en fonction de leur capital spatial

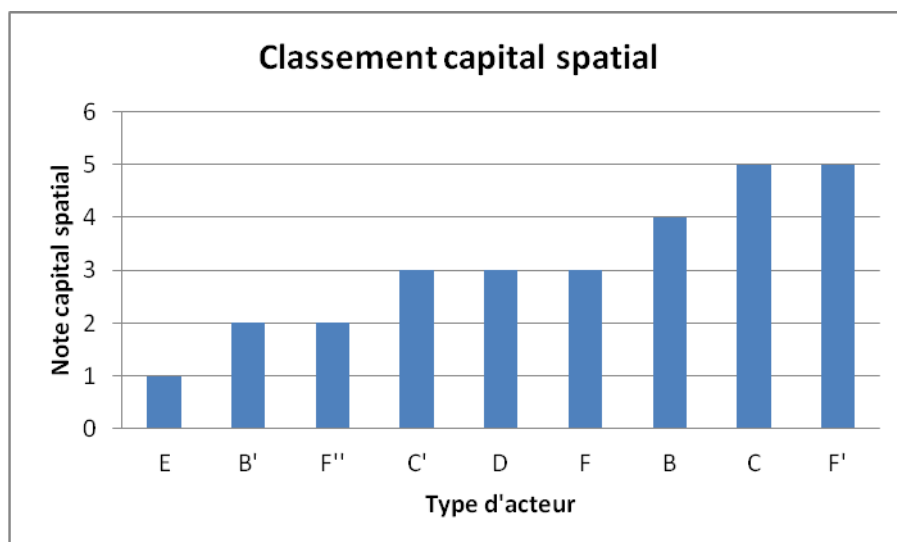
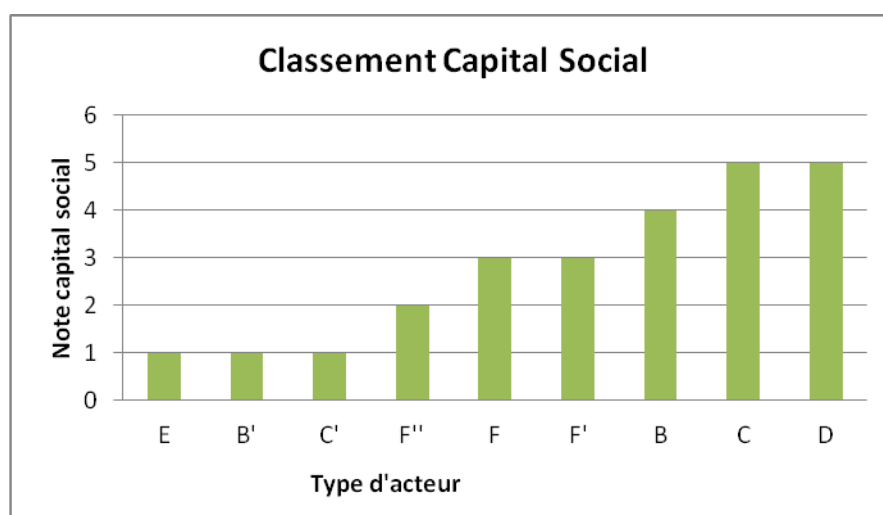


Figure 9 - Classement des acteurs en fonction de leur capital social



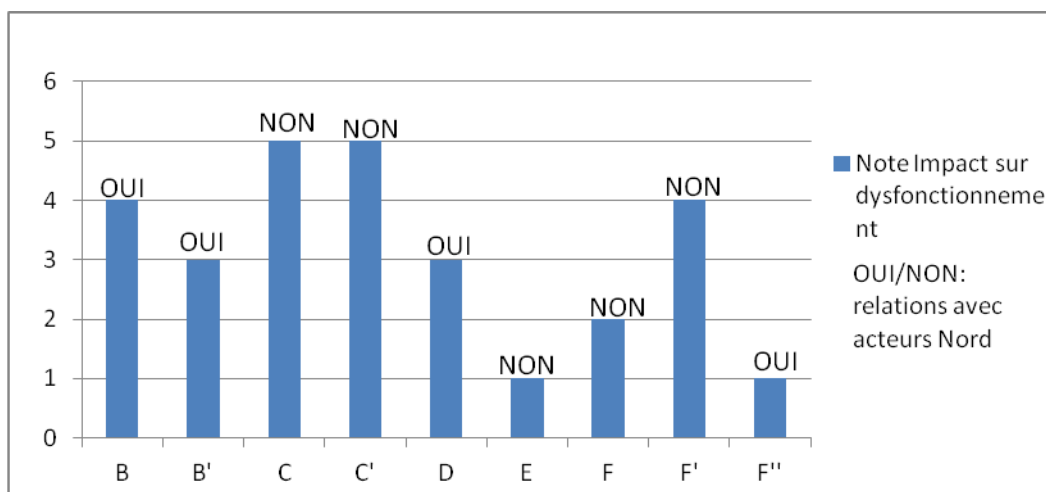
### 1.3.3. Paradoxe : Les acteurs entretenant le dysfonctionnement du modèle ne sont pas visibles

Ces acteurs n'apparaissent dans le système que par leur association avec des acteurs disposant d'un capital complémentaire. Autrement dit, encore une fois, ce sont les capitaux à disposition d'un acteur qui structurent les stratégies et donnent une place. Il est ainsi possible de repérer quel type d'acteur impacte le plus sur le dysfonctionnement du modèle. L'histogramme (Figure 10 - page 361) le montre, tout en indiquant si le type d'acteur influençant le dysfonctionnement du modèle est allié ou non avec les acteurs du Nord.

Précisons que le fait de détenir un capital ne suffit pas à expliquer le dysfonctionnement global. Il convient à l'acteur de savoir, vouloir ou encore d'avoir besoin de s'en servir

dans la lutte des places. Certains acteurs peuvent détenir moins de capitaux que d'autres mais sont plus habiles à s'en servir. Aussi un acteur B' par exemple pourra avoir un impact plus important sur le dysfonctionnement du modèle qu'un acteur C, si le premier sait se servir de ses armes à sa disposition.

Figure 10 - **Note de l'impact sur le dysfonctionnement du modèle, par type d'acteur et selon leurs relations avec les acteurs du Nord**



Nous constatons d'abord que les acteurs ayant le plus d'impact sur le dysfonctionnement du modèle ne sont pas les acteurs visibles et officiels. Les élites de première et deuxième génération détenant le plus de capital économique et spatial, ainsi que les élites étrangères, constituent les premiers bénéficiaires du modèle. À l'inverse, les élites intellectuelles, la diaspora et la population, qui pourrait être en faveur du modèle, n'ont que très peu d'impact sur l'effectivité de celui-ci.

Nous relevons donc ici un paradoxe, d'autant plus grand que les acteurs du Nord traitent avec ces mêmes acteurs qui font dysfonctionner le modèle. Cela souligne leur méconnaissance des partenaires avec lesquels ils travaillent ou leur sous-estimation de la capacité des élites locales à détourner le modèle. Les acteurs du Nord peuvent cependant collaborer avec d'autres acteurs favorables au modèle. Ces derniers ont besoin des premiers pour se protéger. Mais il semble que leur influence soit minime, face à des alliances et des jeux d'acteurs plus puissants qu'eux.

### 1.3.4. Le capital économique influe sur le dysfonctionnement du modèle

Pour établir la source de capital la plus importante pour un acteur lui permettant de détourner le modèle de son objectif initial nous avons, enfin, croisé pour chaque acteur, l'impact sur le dysfonctionnement du modèle et les différents types de capitaux.

Figure 11 - **Influence du capital économique des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle**

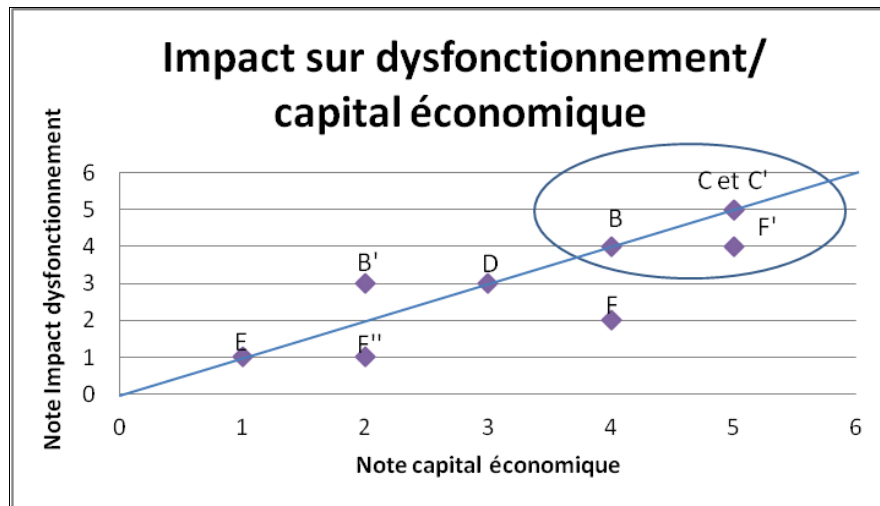


Figure 12 - **Influence du capital spatial des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle**

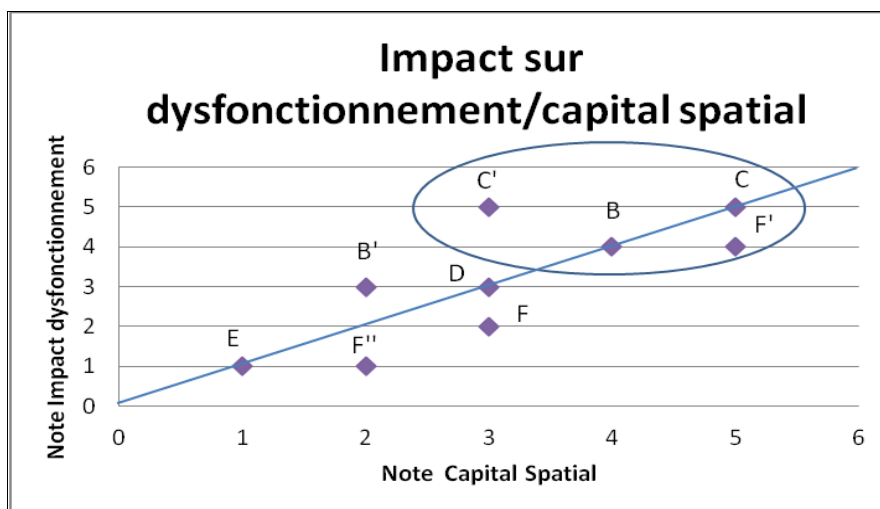
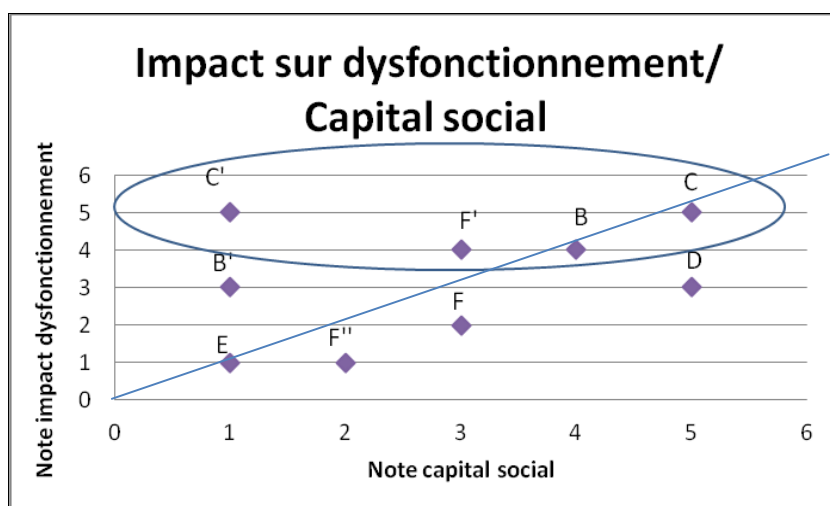


Figure 13 - **Influence du capital social des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle**



Les graphiques (Figure 11 - page 362, Figure 12 - page 362 et Figure 13 - page 363) nous montrent que ce sont toujours les mêmes acteurs qui ont un impact le plus important sur le dysfonctionnement du modèle, quelle que soit la source de capital : les élites dissimulées (C, C' et F') mais aussi les acteurs institutionnels liés aux élites de première génération (B) qui sont placés dans le modèle, mais qui paradoxalement contribuent à le faire échouer par leurs alliances, leurs objectifs répondant à des intérêts personnels mais aussi à ceux des alliés invisibles.

La droite de « régression » constitue le rapport proportionnel « idéal » de l'influence du capital sur le dysfonctionnement. On note que le capital économique est la source de pouvoir qui influe le plus sur le dysfonctionnement, puis le capital spatial. Le capital social est la source de pouvoir qui a le moins de rapport avec le dysfonctionnement. Autrement dit, plus un acteur possède un important capital économique et spatial, plus il a une influence sur le dysfonctionnement du modèle. Remarquons que les acteurs ayant le plus de capital économique sont également ceux qui détiennent le maximum de capital spatial (C, C', F', B). Il y a donc une corrélation entre le capital spatial/capital économique et l'impact sur le dysfonctionnement. Les enjeux sont donc bien principalement économiques et les principaux bénéficiaires les élites dissimulées.

Les acteurs du Sud qui possèdent le plus de capital économique et spatial sont en capacité d'instrumentaliser à la fois le modèle moderne et le fonctionnement traditionnel de leur propre société. Ces acteurs sont situés dans le modèle, comme les personnalités en poste institutionnel (B), mais aussi et surtout en périphérie, comme les acteurs invisibles type C et F'' qui constituent les principaux réseaux d'élites. Le modèle ne trouvant pas d'ancrage, il semble bien que les jeux de places qui se tissent entre ces

bénéficiaires du modèle contribuent en même temps à freiner son effectivité. Autrement dit, non seulement le modèle alimente des tensions entre acteurs dominants au Sud, mais il contribue aussi au maintien voire au creusement des inégalités, au détriment des populations. Un bilan paradoxal.

## **2. Un bilan des jeux paradoxal : la décentralisation « ça sert d'abord à faire la guerre »<sup>189</sup>**

Le bilan des jeux montrent que le modèle aide d'abord les acteurs dominants. Les luttes de pouvoir ont cependant toujours existé. En retraçant l'histoire des luttes intestines des élites de Madagascar et Haïti, nous remarquerons qu'elles sont souvent stimulées par une interférence extérieure. Les racines de ces luttes et leur évolution expliquent aussi leurs configurations actuelles et nous permettra de montrer comment les élites en arrivent à utiliser le modèle, non pas comme outil de développement, mais comme un moyen d'accéder ou conserver une places.

### **2.1. Des luttes intestines entre élites récurrentes dans l'histoire**

Les histoires des élites haïtiennes et malgaches sont distinctes en de nombreux points mais renferment des similitudes. Les premiers groupes d'élites (*Merina* pour Madagascar et Mulâtres pour Haïti) ont établi leur hégémonie entre la période coloniale et la postindépendance. A Haïti, dès 1789, des mulâtres libres (28 000) ont travaillé aux côtés des colons français pour gérer les quelques 465 000 esclaves. En 1791, cette élite mulâtre, inspirée d'idéaux révolutionnaires français a mené le plus grand soulèvement d'esclaves de l'Histoire (commandé par Jean-Jacques Dessalines), en enrôlant des esclaves noirs en échange d'une promesse d'affranchissement. Haïti obtint ainsi son indépendance le 1<sup>er</sup> Janvier 1804. Cependant, l'élite mulâtre ne tint pas tout à fait ses promesses. Censée fonder un nouvel État de droit, cette élite travaille surtout à servir ses intérêts immédiats et à étendre une mainmise sur le contrôle territorial, autrement

---

<sup>189</sup> Terme emprunté à Yves Lacoste qui a publié dans les années 1970 un essai intitulé : « La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre », Maspero, Paris, 1976, 246 p.



dit tente de s'accaparer les privilèges des anciens maîtres. « *Le recours abusif à un discours révolutionnaire et nationaliste cache un conservatisme de mauvais aloi et un cynisme des plus douteux qui consiste à reproduire l'ancien régime aux dépens des nouveaux libres* » (Pierre, 2008, p.62). L'indifférence à l'égard des masses populaires noires et paysannes entraînera l'émergence de fortes scissions entre des familles d'élites « noires » conservatrices et les « *blan* », modernisateurs et plus largement entre une population massive et une minorité mulâtre, menant à des révoltes agraires. Au 19<sup>ème</sup> siècle, en réponse à ce type de soulèvement, les mulâtres, pour protéger leurs intérêts, ont utilisé le métayage, tandis que le gouvernement assure la rente de cette élite « *prédatrice* », contribuant dès lors au creusement des inégalités territoriales, sociales et économiques. Plus tard se sont les Américains (derniers occupants du pays) qui appuieront les mulâtres, contribuant à renforcer leur hégémonie et engendrant le développement d'un mouvement de négritude dans les années 1940 et 1950 qui mena Duvalier père au pouvoir. À partir de ce moment, les luttes entre élites vont se durcir et se complexifier à la fois, tandis que les politiques libérales créeront de nouvelles niches de pouvoir accessibles à tous.

Madagascar quant à elle était gérée jusqu'en 1895 par le Royaume de l'*Imerina* et le pouvoir détenu par les *Merina*, dont les groupes statutaires *andriana* et *hova* étaient dominants. Lors de la période coloniale (1895-1960), les Français renforcèrent leur hégémonie par les postes stratégiques et décisionnels qu'ils leur accordaient, et par un accès facilité à l'éducation supérieure. Cependant, la politique administrative coloniale « *permet l'émergence d'une nouvelle élite méritocratique* », et redonna « *du pouvoir aux élites politiques côtières* ». (Razadindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2015, p.28). Cela se traduisit par l'émergence d'organisations politiques anticoloniales mais opposées : le Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache (MDRM) menées par les élites *merina* en perte de pouvoir, et le Parti des Dshérités de Madagascar (PADESM), regroupant les *Merina*, *Hova* et *Andevo* alliés à des élites côtières qui mènera aux événements sanglants de 1947. Le PADESM, appuyé par la France, amènera Tsiranana au pouvoir postindépendance (1959).

Les groupes dominés (Noirs en Haïti, Côtiers à Madagascar) renferment elles aussi des élites concurrentes. Pendant des années, principalement après l'Indépendance, ces deux principaux groupes ont été en lutte permanente pour accéder au pouvoir. En Haïti la couleur de peau a constitué un frein majeur au développement de liens entre « *les deux factions* » (Pierre, 2008), tout comme l'a été l'opposition *Merina*/Côtiers à Madagascar. À

Madagascar, lors de la première République, malgré un système politique clientéliste renforçant les élites côtières, les élites étrangères et celles des Hautes-Terres conservèrent tous leurs avantages, tandis que « (...) *les larges masses ont continué à accepter leur exclusion du pouvoir ; les croyances, les fois et les traditions sociales malgaches contribuaient à cette tolérance des asymétries du pouvoir et de l'injustice sociale* » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.27). Cependant, une classe moyenne commence elle aussi à avoir accès à l'éducation (1961, création de l'Université de Antananarivo). La révolte étudiante de 1972 reflète cet essor d'une nouvelle bourgeoisie s'opposant à l'hégémonie de quelques familles et à une politique investissant sur le secteur industriel (grâce aux appuis français) délaissant les populations rurales (augmentation du PIB de 3% par an mais diminution du revenu par habitant en domaine rural). Autrement dit, les inégalités sociales, économiques et territoriales se creusent tandis que « *90% du secteur privé est détenu par des étrangers* » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.28).

La présence très précoce d'élites étrangères est un autre point commun entre les deux pays : ils constituent un autre clan, « ennemi » ou allié, qu'ils soient descendants d'Arabes et Européens faisant des affaires en Haïti depuis le 19<sup>ème</sup> ou *Karana*, Chinois à Madagascar. Cependant, nous l'avons dit, les politiques internationales, celles de l'aide au développement ou de l'appui institutionnel comme le transfert le modèle de décentralisation lui-même, ont favorisé l'émergence de nouvelles places et d'une nouvelle élite qui vient bousculer les hiérarchies établies. Elle stimule et complexifie la guerre des élites en gommant les divisions anciennement liées à l'histoire ou à la culture, les enjeux devenant principalement économiques et politiques. Toutefois, ces clivages ne sont pas si simples. Déjà au sein de ces groupes pouvaient s'installer des luttes fratricides mais aussi des alliances entre élites de groupes censées être opposées selon les intérêts respectifs calculés (territoriaux, économiques). C'est ce que montre l'histoire politique récente de Madagascar.

De 1972 à 1975, le pouvoir est pris par le Général Ramantsoa qui privilégie les intérêts des élites *merina*. Il est destitué par Ratsimandrana, élite méritocratique et opposant des élites historiques. Celui-ci est assassiné six jours après son accès à la présidence (meurtre jamais élucidé). Ratsiraka, du même courant, lui succède et est élu en 1975. C'est l'heure de la malgachisation, nationalisation des entreprises, mais aussi recentralisation du pouvoir, camouflée par une décentralisation de façade qui instaure des provinces « autonomes », redonnant pouvoir aux élites côtières, dirigées par des

membres de son parti (AREMA). On observe l'arrivée de nouvelles élites qui bénéficient de places attribuées, tant dans le secteur économique que politique.

La troisième République correspond à l'ère des privatisations et marque un tournant dans la structuration des élites malgaches. Entre 1986 et 1993, 93 sociétés furent privatisées, diminuant le pouvoir de l'État au profit de quelques entrepreneurs. Ces derniers accroissent leurs capitaux, appuyés et soutenus par la Société Financière Internationale (SFI) de la Banque mondiale. C'est ainsi que Marc Ravalomanana reçut des prêts pour son entreprise Tiko (voir Encadré 13 - page 280). En parallèle des quelques grandes familles malgaches et étrangères influentes depuis des générations, émerge une nouvelle élite économique et urbaine. Une évaluation du secteur privé de la Banque mondiale datée de 2009, identifie un secteur privé indigène formel de grande échelle, un autre affilié à l'étranger, un troisième appartenant à des non résidents et un dernier appartenant aux élites anciennes. « *Les entrepreneurs malgaches sont principalement des propriétaires de petites et moyennes entreprises, mais un certain nombre de familles bien implantées, dominant de plus grandes sociétés* » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.35). Cette première vague de privatisation aura donc concentré à nouveau les capitaux dans les Hautes-Terres (région Antananarivo) et les élites implantées depuis plusieurs générations ont su préserver leurs intérêts malgré tout en s'ouvrant eux aussi à l'international. « *Ce groupe détient également un commerce plus étendu et des liens financiers à l'international (...).* » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.36).

Dès 1996, déferle la deuxième vague de privatisation avec l'imposition de politiques libérales par les Institutions financières de la Communauté internationale, contribuant encore à renforcer l'hégémonie des élites préexistantes et des étrangers et le fossé entre élites et population. Notamment les anciennes élites *merina*, dotées de capital spatial et d'une capacité à maîtriser le marché international, trouvent une voie d'enrichissement. Les réformes économiques n'ont apporté que :

« (...) peu ou pas de contribution à la réduction de la pauvreté (...), la grande majorité de la population malgache ne tira aucun bénéfice de la croissance économique réalisée. », tandis que « les entrepreneurs français sont retournés à Madagascar afin d'acquérir une part significative du secteur financier et des assurances (...) ». (Jütersonke, Kartas, 2010, p.39).

Ravalomanana incarne à son arrivée le *self-made man*, se faisant une place tout en étant issu du domaine rural. S'entourant d'alliés privés et religieux (FJKM), il utilise sa place de Président pour faire fructifier son entreprise *Tiko*, et servir les intérêts de ses proches. Il conserve lui aussi une politique de centralisation du pouvoir et d'accaparement des rentes étatiques, notamment en instaurant les régions (supprimant les provinces) dont le gouvernement désigne les représentants tout comme sont nommés les représentants de *fokontany*.

Cette époque est révélatrice de l'évolution des guerres d'élites malgaches. La prise de pouvoir par Rajoelina en 2009 témoigne d'une évolution dans la structuration des guerres d'élites malgaches. Rajoelina est, en effet, issu d'un groupe statutaire plus bas que celui de Ravalomanana. N'ayant que peu d'appui dans le groupe dominant, il a su aller chercher des appuis extérieurs : auprès d'un Cardinal lui amenant la protection de l'Église catholique d'une part, mais aussi auprès de la France, d'autre part (où il a fait ses études), à l'époque évincée des partenariats avec le pays par Ravalomanana (plutôt pro-États-Unis). Arrivé au pouvoir, Rajoelina fait emprisonner un *Andriana*, grand noble, comme pour souligner la fin de leur suprématie. Un scandale à l'époque à Madagascar.

Rajoelina instaure un gouvernement de transition dont il nomme les représentants, censés incarner le multipartisme. Les postes décisionnels, administratifs et politiques se multiplient. Le nombre de postes parlementaires passe ainsi de 160 avant la crise à 526 en décembre 2011. Les personnes en poste bénéficiant d'avantages économiques et matériels (Razafindrakoto, Roubaud et Wachsberger, 2015). En l'absence de contrôle, la corruption et les trafics (bois de rose notamment) se généralisent. Les bailleurs internationaux ayant gelé leurs appuis, Rajoelina trouve des alliés auprès d'entrepreneurs privés et compagnies étrangères, notamment concernant l'extraction minière. Au final, « *des monopoles et oligopoles de détenteurs privés se sont substitués à ceux dirigés étatiquement. De plus, la dominance du capital entre les mains des entrepreneurs chinois, karana et français, représentant moins de 1 % de la population, resta inchangée* » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.36). Aussi, les élites ne se résument plus seulement à une question géographique, ou à des références familiales, mais bien à un capital économique, d'où résulte une multitude de type d'élites de plus en plus concurrentielles, principalement en l'absence d'institutionnalisation du pouvoir.

Chaque acteur du Sud en présence cherche donc à maintenir une position, à entretenir une hégémonie, un capital ou à en acquérir, toujours via des stratégies d'alliance/conflit, mais indépendamment de la couleur de peau ou des divisions ethniques. Les alliances

contribuent seulement à défendre des intérêts communs et chaque type d'élite dispose d'une stratégie pour monopoliser la totalité des ressources du pays, au détriment d'une masse populaire qui s'appauvrit. Les questions historiques et culturelles demeurent cependant très instrumentalisées, comme nous l'avons évoqué pour la soi-disante opposition *Merina/Côtier* (voir Chapitre 2\_3.2. page 178). Concernant Haïti, comme le soulignent les travaux de David Nicholls (1988) et Micheline Labelle (1978), la question de la couleur de peau a toujours servi à dissimuler des luttes de pouvoir.

## **2.2. La décentralisation, une nouvelle arme dans la lutte des places**

Ces évolutions créent de nouveaux réseaux de pouvoir auxquels les acteurs visibles peuvent se rattacher, la décentralisation va ainsi venir créer de nouvelles tensions entre acteurs par les enjeux qu'elle soulève et les places qu'elle propose, donnant lieu à de nouvelles stratégies de contournement du modèle.

### **2.2.1. Un instrument au service des élites**

Pour les élites dissimulées qui disposent du plus grand capital économique et spatial, la meilleure des stratégies est, d'une part, de s'appuyer sur des acteurs aussi bien visibles qu'invisibles, notamment sur les acteurs du Nord, les membres du gouvernement et les élites traditionnelles ; d'autre part, d'infiltrer divers réseaux de pouvoir et d'y prendre place ou encore de détenir un certain monopole sur différents secteurs clés du pouvoir : politique, médiatique, privé (banque, entreprise), traditionnel. Ce monopole leur permet de devenir incontournables dans toutes les prises de décision et de renforcer leurs capitaux (économique et spatial). Les acteurs du Nord leur accordent une légitimité et une reconnaissance au niveau international et une protection au niveau local (comme pour le cas de la Princesse. Voir Chapitre 6\_1.2.2. page 302), leur permettant d'asseoir leur légitimité et leur autorité auprès de la population, pouvoir qu'elles peuvent accentuer par le poids de leur capital économique et une certaine politique de la peur. La protection auprès du gouvernement (modèle formel) peut être assurée de manière indirecte (alliances) ou directe (en devenant un B). Cette protection est dans tous les cas garante de la préservation de leurs intérêts.

« (...) l'accès à une position prééminente au sein de l'appareil étatique est indispensable pour l'acquisition d'un certain prestige social ; (...) la

défense de leurs intérêts économiques marginaux passe nécessairement par l'entretien de liens privilégiés avec les tenants du pouvoir central qui sont tous directement subordonnés de *facto* au chef de l'État. (...) C'est auprès du chef de l'État dominant toute la société que chacun va rechercher une protection. Il s'agit non seulement de conserver son monopole et ses concessions gouvernementales, mais encore de s'assurer contre les risques sus mentionnés. » (Pierre, 2008, p.71).

Plus largement,

« derrière le consentement apparent aux transformations institutionnelles préconisées et l'adoption de façade de nombreuses règles formelles importées, la résistance des élites et des sociétés se traduit par un contournement systématique des règles écrites et un détournement des institutions (...) ».

Si les élites acceptent une mesure émanant de la Communauté internationale, celle-ci est « mise en œuvre de telle sorte que les élites conservent ou reconstituent leurs rentes sous des formes renouvelées » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.34). Les acteurs qui ne s'inscrivent pas dans les sphères du pouvoir cherchent eux aussi à instrumentaliser le modèle et les acteurs du Nord pour légitimer leur position et accéder à un pouvoir « officialisé ». La prise de poste décisionnel et de pouvoir par ces nouveaux acteurs (B') vient renforcer les conflits avec les élites en place, qui elles aussi occupent des postes décisionnels (B). En d'autres termes, les élites locales de tous bords, savent instrumentaliser le modèle pour se protéger, avec pour effet d'asseoir leur suprématie tout en développant leur capital spatial.

« (...) En indiquant (...) qu'elles sont des agents de la modernité, des vecteurs de la civilisation ou des garants d'un droit prospectif, les élites affirment leur supériorité par rapport à la société qu'elles gèrent, imposent leur inamovibilité et valident leur propre statut. Très rapidement, le mode de légitimation par référence au modèle externe est érigé en stratégie prioritaire des élites africaines qui obtiennent ainsi une légitimation internationale d'autant plus lourde que leur maintien au pouvoir est largement conditionné par l'aide extérieure. (...) La transposition du modèle joue comme une expression du couple

modernité/technicité qui légitime le pouvoir de l'élite bureaucratique en place et prévient tout risque de transfert de ressources à une hypothétique élite périphérique non bureaucratique, potentiellement concurrente. (...) » (Darbon, 1993, p.127)<sup>190</sup>.

Les individus en poste institutionnel, souvent les plus éduqués, constituent de bons interlocuteurs pour les agents de l'aide au développement, leur partenariat justifiant la position des uns et des autres (faisant écho aux stratégies des colonisateurs d'antan). De plus, un poste institutionnel est souvent considéré comme un tremplin pour une carrière politique ou pour accéder à un niveau de pouvoir supérieur. Ainsi, un maire en poste briguera le poste de chef de Région, le chef de Région voudra être député, le député, sénateur et le sénateur, ministre, dans un souci d'ascension socioprofessionnelle et économique étant donné les intérêts qu'ils en tirent à court terme : salaires et avantages matériels comme 4X4, maisons, mobiliers, etc.<sup>191</sup> « *La décentralisation apparaît comme un outil particulièrement fonctionnel en matière de circulation, de cooptation et de recyclage des élites au pouvoir, dont l'instrumentalisation permet au centre d'assurer son hégémonie (...) au nom de la démocratie* » (Otayek, 2005, p.9).

On assiste alors à l'affrontement de blocs statutaires au Sud qui font chacun appel à l'État et/ou aux acteurs du Nord (Communauté internationale, secteur privé...) et/ou aux pouvoirs tradi-religieux pour se protéger. La décentralisation (et, de manière plus générale, l'aide au développement) devient un outil qui légitime officiellement des actes de clientélisme et plus fortement qui renforce les stratégies lignagères dominantes qui structurent les sociétés des pays en développement. Elle consiste alors en un déguisement sur mesure pour les élites qui tiennent le pays, contribuant ainsi à l'entretien de leur hégémonie soit en les protégeant, soit en faisant fructifier leurs capitaux de base et en étendant leur contrôle territorial par la captation de pouvoirs locaux. Au lieu d'être un outil pour le développement, la décentralisation est ainsi une arme parfaite pour opérer dans les luttes intestines de pouvoir. Mais en stimulant ou entretenant cette guerre des élites, elle participe paradoxalement à produire elle-même les dysfonctionnements du modèle.

---

<sup>190</sup> In Mény Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, pp.113-138.

<sup>191</sup> Il y a de nombreux cas d'abus dans les ministères et un taux d'absentéisme prononcé, surtout en Haïti, où des fonctionnaires touchent leur salaire, tout en habitant à l'étranger. Pour l'anecdote, un ministre malgache limogé disparu avec toutes les voitures et mobilier de sa maison de fonction en 2011.

« Le mimétisme formel confère aux élites administratives et politiques africaines un brevet de force civilisant, œuvrant pour la modernisation de leur population et leur attribue le monopole du pouvoir étatique. Il contribue à rendre l'administration encore plus surréaliste en accentuant en permanence le décalage entre la norme et la réalité » (Darbon, 1993, p.129).

Les types d'acteurs se multiplient et leurs relations se densifient, évoluent aux rythmes des politiques internationales et des intérêts respectifs au travers desquels les stratégies de chacun se recomposent, et ce à toutes les échelles. Les travaux de l'AFD indiquent ainsi : « *Une cause fondamentale de résistance au changement dans les pays en développement est liée à la prédominance de groupes d'intérêts particuliers agissant à travers les sphères sociale, économique et politique à tous les niveaux de gouvernance* » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.30). Les diverses élites peuvent ainsi s'entrelacer et se confondre, certains sont « multi casquettes » (élites intellectuelles/économiques/traditionnelles/politiques, ...). Elles peuvent s'affronter ou se lier entre elles (entre C par exemple) ou entre divers types (entre C et C' ou C'/F''), selon les enjeux du moment. Bien que leurs intérêts soient tous différents : économiques, politiques, contrôle territorial ou encore pour défendre des traditions et les valeurs intrinsèques à la société, dans tous les cas, les objectifs officiels et le modèle lui-même restent un leurre.

Le rapport PCIA, toujours, ainsi que la Banque mondiale, s'accordent à désigner les luttes entre élites comme un frein au développement à Madagascar et à l'échec du modèle de bonne gouvernance :

« (...) les crises politiques de Madagascar n'avaient pas leurs origines dans de larges mouvement populaires (...) mais reflètent à la place une forme de lutte d'élites au style byzantin ou même de querelles locales (...) basées sur toutes sortes de rivalités internes axées sur la fierté, le respect, la propriété, le mariage et la vanité. De plus, ces rivalités sont jouées entre un nombre restreints d'environ 20 familles d'élites qui vraisemblablement montrent peu d'intérêt pour le bien être de la population élargie (...) et les amis et alliés d'aujourd'hui, peuvent être les ennemis de demain et vice versa (...). » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.18).



Ajoutons que si ces luttes internes sont un élément explicatif du dysfonctionnement, elles sont aussi à considérer comme une conséquence du transfert.

De plus, l'expérience de réorganisation des luttes de pouvoir à travers le transfert de modèle permet aux « gagnants » d'acquérir des compétences leur permettant de s'auto-maintenir à leur place. Il convient d'établir la liste de leurs atouts dans le jeu du développement. Les stratégies de réappropriation des élites suggèrent une capacité à naviguer entre les échelles et secteurs de pouvoir (d'où la nécessité du capital spatial) et de pouvoir jouer sur « deux tableaux », c'est-à-dire être en capacité d'instrumentaliser à la fois le modèle formel et les éléments informels structurant la société. Maîtriser les aller et retours entre tradition et modernité, mais aussi entre visible et invisible, semble être gage de pouvoir. Enfin nous avons repéré que pour mieux détourner le modèle, il convient de savoir rester dissimulé. On soulignera ici la grande capacité d'adaptation au modèle (voire d'absorption de ce dernier) de la part des acteurs les plus puissants et leur habileté à se mouvoir au sein des différents réseaux de pouvoirs. Leur maîtrise du modèle et de ses enjeux officiels, la maîtrise du langage des acteurs du Nord additionnées à la maîtrise du monde informel et plus local en font des acteurs intelligents en capacité de développer des stratégies, leur permettant de conserver ou d'acquérir des avantages.

Les élites les plus habiles sont donc en capacité de se réapproprier des modèles et des politiques internationales. Les dominants de la société locale savent jouer le jeu du développement et savent laisser les vrais problèmes des pays en développement à la charge de l'aide internationale, entretenant la dépendance des pays vis-à-vis de l'aide extérieure.

Le développeur a tendance à sous estimer le pouvoir et la capacité de ces acteurs du Sud, qui sont majoritairement considérés comme ceux que l'on se doit d'aider et d'accompagner dans la maîtrise du modèle pour le faire fonctionner. En vérité, les acteurs du Sud, visibles ou invisibles, traditionnels ou modernes, à toutes les échelles, disposent d'une très bonne connaissance des tenants et aboutissants du modèle. Ceux qui l'instrumentalisent le plus, connaissent ainsi le fonctionnement de l'intervenant occidental et gardent une mémoire de programmes de développement et des modèles transférés (selon les époques). Et s'ils ne parlent pas le langage du développeur, ils sauront trouver des alliés intermédiaires. Ils disposent enfin d'une connaissance et d'une maîtrise du fonctionnement local et sont en capacité de réadapter leurs discours auprès de la population. Ce sont là des avantages considérables dans le jeu du

développement, des connaissances qui ne sont parfois pas réciproques, le Nord ne maîtrisant pas toujours le fonctionnement des sociétés locales et notamment des groupes dominants, ou ne souhaitant pas les considérer, pour mieux transposer des modèles uniformisés valables pour tout pays en développement. Sans parler de la difficulté à capitaliser leur propre mémoire des actions de développement (souvent restreinte et à court terme).

René Otaïek précise que c'est bien le modèle transféré qui produit de nouvelles « *structures d'opportunités (...) induites par la mise en œuvre des politiques publiques locales et leur (ndlr : les élites) aptitude à en capter les bénéfices en s'imposant comme intermédiaires obligés entre la population et l'administration locale* » (Otaïek, 2005, p.10). Il souligne la grande capacité d'appropriation,

« même si l'adhésion des élites africaines à l'ordre décentralisateur reste souvent mimétique et formel ; car en dépit de l'étroitesse de sa marge de manœuvre, l'État africain réformé a montré et montre sa capacité constamment renouvelée de contournement et d'instrumentalisation des règles du jeu édictées par les bailleurs de fonds (...) » (Otaïek, 2005, p. 4).

### 2.2.2. Un pouvoir qui trouve cependant des limites

Malgré la vigueur de ces luttes de pouvoir, et leur influence sur le dysfonctionnement du modèle, voire de leurs connexions avec le niveau international, les élites se heurtent cependant au pouvoir de la Communauté internationale auquel ils doivent se soumettre. Si les jeux « horizontaux », internes sont puissants, les jeux de pouvoir « verticaux » ont une limite : elles ne dépassent pas le niveau national. De plus, pour garder leurs positions et intérêts, les élites dépendent fortement de la communauté internationale et/ou des acteurs privés d'envergure internationale (A, A', A'') qui fixent les règles et contrôlent. Les élites intellectuelles ont besoin de leur reconnaissance, les élites économiques sont finalement connectées à des économies contrôlées par des entreprises et capitaux étrangers, tandis que les élites politiques légitiment leur pouvoir en collant au modèle théorique.

« Pour légitimer ce pouvoir, il suffit de faire comme dans les pays développés (...) le mimétisme des attitudes et la similitude des objectifs déclarés donnant l'impression de la similarité des fonctions. Ainsi

apparaît incidemment la deuxième raison de la poursuite du mimétisme : la recherche d'une légitimité interne et externe par les groupes dirigeants des pays africains » (Darbon, 1993, p.127).

Les élites restent donc soumises à l'autorité ou à la suprématie de la Communauté internationale, elles s'y plient, obtempèrent en accueillant le modèle, en échange de financement. Cependant, leur capacité de détournement du modèle suffit à faire dysfonctionner l'ensemble de la décentralisation. Si le modèle vient perturber des ordres établis de pouvoir, il n'est pas rejeté pour autant car il devient indispensable à la lutte des places. Les acteurs du Sud en sont dépendants. Aussi, le modèle est-il « accepté », transféré, mis en place, mais les règles ne sont pas appliquées. Le modèle est récupéré, servant à couvrir les intentions cachées d'un voile d'objectifs éthiquement souhaitables.

En plus de cette limite hiérarchique, on relève que les stratégies qui sont en permanente recomposition renferment des logiques d'actions à court-terme ; une dynamique rendant quasi impossible l'établissement d'une coalition d'élites stable.

Le modèle venant créer de la concurrence et déstabiliser les pouvoirs en place en les recomposant, les élites, en développant leurs stratégies, ne visent dans un premier temps qu'à protéger leurs intérêts et ceux de leur clan. Les stratégies en deviennent ainsi individuelles et les guerres d'élites de plus en plus exacerbées. En se concentrant sur la préservation de leur place, les élites peuvent aussi soutenir et positionner des alliés aux postes décisionnels formels, constituant ainsi des réseaux stratégiques travaillant officiellement au nom de la démocratie, et officieusement à l'entretien d'intérêts spécifiques. C'est ce qu'explique Pierre Louis Naud au sujet des élites haïtiennes qui sont caractérisées par une absence de volonté de redistribution et une forte montée de l'individualisme. « *Chaque partie a peur de se faire piéger par l'autre (...).* » On retrouve des « *stratégies les plus folles pour satisfaire ses besoins personnels et ceux de ses proches parents et amis.* ». Selon l'auteur, la « solidarité » ne concerne plus que l'espace familial « *et d'interconnaissance, reposant sur un sentiment profond de communauté et d'appartenance* » (Pierre, 2008, p.73).

Les programmes censés accompagner la mise en œuvre du modèle sont pensés sur des laps de temps courts (quelques mois à quelques années) et se succèdent à un rythme élevé. Aussi, les enjeux de places et les moyens associés varient-ils continuellement et viennent-ils reconfigurer les alliances et les conflits menant à l'instabilité des coalitions

qui privilégient les stratégies à court-terme. Il y a alors un décalage entre les temporalités des programmes d'appui à la mise en place du modèle et celles nécessaires à l'instauration d'une stabilité dans les coalitions d'élites et plus largement à l'instauration du modèle. Cette instabilité fait disparaître toute action et réflexion collective ou possibilité de coordination pour agir « ensemble aujourd'hui et pour demain » et assurer ainsi une certaine continuité dans la gouvernance.

« (...) La prédominance des liens du sangs et les antipathies personnelles et familiales, est à la base de l'incapacité des membres de cette élite à agir collectivement au sein d'organes institutionnels pour assurer des responsabilités globales. Il en va pour preuves les féroces luttes fratricides provoquant les dysfonctionnements. (...) Chaque membre de l'élite éprouve le sentiment de pouvoir accroître sa fortune par tous les moyens (...) Un tel sentiment isole les individus et les familles, voire les oppose les uns aux autres » (Pierre, 2008, p.63).

Il n'y a donc plus de souci de redistribution ou de retombées collectives. Du point de vue de la gouvernance, « *la politique est instrumentalisée au service des ambitions égoïstes au mépris des exigences de bonne gestion de la chose publique* » (Pierre, 2008, p.60). De fait, les élites au pouvoir deviennent incapables de faire fonctionner les institutions de la gouvernance et doivent contourner le modèle formel pour préserver leurs intérêts immédiats. Ces acteurs sont alors :

« prêts à tous les risques, à passer outre les contraintes normatives, formelles et éthiques et se trouver sur le pied de guerre contre tous les autres prétendants (...) Le sauve qui peut devient la norme générale d'action. Ainsi, il devient impossible de réaliser la mobilisation nécessaire au succès de tout processus économique, d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques diverses » (Pierre, 2008, p.61).

De ce fait, non seulement les écarts entre élites et population s'accroissent, mais les élites n'ont plus de souci ni volonté de travailler à les réduire. On peut faire le même constat pour les élites malgaches. Il y a une :

« absence de coalition stables et durables entre les élites. Les principes de différenciation et de classement sont très prégnants au sein même des élites (...). Les élites apparaissent ainsi très individualisées, donc elles mêmes atomisées. Ce n'est que lorsqu'un clan obtient un pouvoir

excessif, que se constituent des alliances temporaires. (...). L'accès au pouvoir politique constituant la source la plus importante des rentes, il est particulièrement convoité. Dans ce contexte, il est dès lors relativement facile pour un individu aux caractéristiques particulières (ancrage traditionnel, charisme, richesse) de le conquérir.» (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.5).

Ajoutons que, puisqu' aucun groupe n'a le monopole de la violence, et qu'il n'y a pas de coalitions fortes, un seul individu est très facile à destituer ; d'où le degré de vulnérabilité des personnalités politiques « visibles » et la nécessité de trouver de bons appuis. Ces stratégies à court-terme et individuelles engendrent une sorte de chaos qui s'autoalimente, empêchant tout dialogue. On assiste tout autant en Haïti à « *un éclatement rapide et fulgurant de chaque coalition victorieuse des luttes de pouvoir* » (Pierre, 2008, p.68). De plus, les aides internationales n'appuient pas un modèle ou une institution mais bien des personnalités rattachées à des réseaux de pouvoir qui peuvent disparaître du jour au lendemain, emportant la mémoire des programmes. En effet, à chaque variation de coalition d'élites est associée une destruction de tout ce qui touche à l'ancien pouvoir officiel, comme on peut l'observer en Haïti ou à Madagascar. « *Chaque changement de régime s'accompagne en effet d'une campagne de dechoukaj, c'est-à-dire de pillage, d'expropriation et d'épuration, tournant souvent au lynchage. Le processus de professionnalisation politique se trouve ainsi bloqué au profit de l'amateurisme* », explique Louis Naud Pierre au sujet d'Haïti (Pierre, 2008, p.72).

### 2.2.3. Un transfert de modèle qui maintient les inégalités

L'application du modèle dans la réalité est donc créatrice de lutte de pouvoir, d'enjeux économiques et à terme d'un renforcement de l'hégémonie des groupes dominants, sans que le modèle ne soit réellement approprié, malgré les efforts d'accompagnement pour l'amélioration des revenus des populations locales.

Les travaux de l'Agence Française de Développement (AFD) nomment ces « *rapports de force, jeux de pouvoirs et luttes permanentes* » entre ces élites, le « *système d'insiders* » ». Ils indiquent, qu'économiquement, ce système peut être moteur de croissance, mais dans des contextes de pays en développement, les groupes en conflit sont limités par des problèmes d'efficacité économique et de justice sociale. D'une part il n'y a pas de redistribution mais un maintien d'oligopoles et de monopoles engendrant une

concentration des pouvoirs trop importante, source de tensions. De surcroît, les conflits entre élites ont un coût qui retombe sur la population (risque et perte) ce qui a pour conséquences d'augmenter les inégalités. (Meisel, Ould Aoudia, 2008)

Les objectifs théoriques du modèle de la décentralisation sont en réalité un mirage. *« Aux égalités consacrées par toutes les constitutions, correspondent des situations d'inégalités extrêmes (...). De plus, en l'absence de tout mécanisme de réduction des inégalités sociales existantes, celles-ci sont soumises à un processus de renforcement continu »* (Pierre, 2008, p.66).

La population se retrouve en marge et toujours dépendante de ces mêmes détenteurs de pouvoir. *« (...) la majorité de la population est soumise à des effets de domination, d'exploitation et de discrimination qui conduisent à de très fortes disparités entre les classes sociales et entre les différentes régions du pays »* (Pierre, 2008, p.66). L'équipe Dial souligne que ce maintien des inégalités est accentuée par l'absence de pouvoir intermédiaire entre ces élites et la population, preuve du dysfonctionnement de la décentralisation puisqu'elle ne redonne pas de pouvoir aux différents échelons de gouvernance : *« Ni les autorités locales, ni les partis politiques, ni les organisations de la société civile n'ont en effet de véritable pouvoir. Ne pouvant se prévaloir d'être représentatifs des populations, ils ont peu d'influence. »* (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.3).

Concernant Madagascar, l'équipe Dial écrit qu'il y a bien

*« une coupure abyssale entre les élites et la population. Dans les grandes villes, un tout petit groupe de privilégiés bénéficie de condition de vie qui les rapprochent des citoyens des pays développés (« les élites globalisées »), alors qu'une immense majorité de la population vit à un niveau de subsistance et reste enfermée dans les trappes de la pauvreté. Les rentes (...) sont distribuées entre un nombre très restreints d'acteurs, héritiers ou initiés et sont source de fortes inégalités »* (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.4).

Le projet de Développement Communautaire PRODED (2006-2013) est un projet financé par la Banque mondiale (61 millions de dollars US). L'objectif est de former des groupements communautaires participatifs pouvant gérer des microprojets de développement de services de base. Le programme s'insérait dans le Cadre de Coopération Intérimaire (ICF) de 2004, pour « *guider la transition démocratique* ». Au total, 785 km de routes ont été réhabilités, 448 écoles, 444 points d'eau et autres cliniques ont vu le jour, gérés par 1500 organisations réparties sur 59 communes haïtiennes. Chacune des organisations a reçu 17 500 dollars US. Cependant, un rapport du groupe *Ayiti Kale Je* (AKJ) souligne que, malgré les développements matériels, le projet a aussi eu des impacts négatifs comme la « *fragilisation du tissu social* » et celui de l'État, faute d'appui à la décentralisation et surtout par l'entretien de l'hégémonie des élites, donc l'aggravation des inégalités. Des économistes de la Banque mondiale ont fait le même constat et précisent que ces élites ont le monopole des décisions dans les rencontres communautaires (Mansuri, Rao, 2012). La création d'organisations communautaires s'est faite, pour la plupart, « *dans le seul but d'obtenir le financement* ». De plus, les élites se positionnaient pour se « *bâtir un capital politique* », certains étant devenus députés.

Les organisations communautaires (232) ont été organisées en Conseils Régionaux, le but étant de les institutionnaliser afin de construire une cohésion sociale. Cependant, cela a constitué forme de décentralisation privée et parallèle à celle existante. « *En 2008, six organisations de base recevaient au total près de 100 000 US\$, alors que le CASEC obtenait 6500 dollars US pour toute l'année* », engendrant des tensions locales et un affaiblissement des structures décentralisées. Enfin, l'article révèle que 119 projets sur 700 n'ont pas abouti ou ont échoué après l'arrêt du programme, correspondant à un total de six millions de dollars gaspillés ou détournés. AKJ y souligne les cas de corruption accentués par un manque de suivi-évaluation et indique que les organisations soutenues dans le programme, qui devaient être validées par un conseil, étaient du même parti politique que les « *puissants membres du conseil* ».

L'apport économique suscite de grands enjeux de pouvoirs venant saper les organisations populaires (société civile) préexistante. Un paysan explique : « *Quand ces projets arrivent dans nos communautés, ils détruisent nos organisations. Ils nous montent les uns contre les autres. Ceux qui partageaient le peu qu'ils avaient (...) se tournent maintenant le dos.* »

<sup>192</sup> D'après un article en trois parties, intitulé « Haïti-Développement : le « succès » de la Banque mondiale sape la démocratie », parue les 8, 10 et 11 janvier 2013, par *Alterpresse*. [www.alterpresse.org/ship.php?article13911#.VRrMDqMeo3s](http://www.alterpresse.org/ship.php?article13911#.VRrMDqMeo3s)

Au-delà des inégalités sociales et économiques, on assiste à la création de deux univers complètement déconnectés l'un de l'autre. Les élites étant en guerre, principalement en domaine urbain, cherchant toujours l'approbation d'acteurs internationaux, deviennent éloignées des réalités locales. Leurs référentiels sont plus occidentaux que ceux de leur propre société qu'ils peuvent ne plus comprendre ou considérer comme un obstacle. Deux mondes cohabitent mais ne se rencontrent jamais.

De plus, le modèle vient déliter le rôle de l'État et affaiblir encore un peu plus les institutions, sans les remplacer par autre chose, si ce n'est pas une pléiade d'acteurs concurrents en lutte permanente. Là est le hic de tout le mécanisme : les stratégies des personnalités liées à la bonne gouvernance ne rentrent pas dans une logique d'intérêt général mais bien dans des intérêts particuliers inscrits dans un jeu intra et inter clanique. En conséquence, le système ne permet pas l'institutionnalisation du pouvoir, ni la durabilité des politiques de développement et amplifie le caractère individuel des stratégies d'acteurs qui ne sont pas soumis à un ordre légal (corruption, manœuvres frauduleuses)...Face à cela, les populations du Sud ne disposent que de leur référentiel traditionnel qui s'effrite et d'institutions insuffisamment solides pour les protéger. Ce fait participe aussi au creusement des inégalités puisque seuls les mieux dotés en capital social, spatial et économique pourront tirer profit de cette situation bancal. Pour la majorité de la population, il s'agira donc de trouver des appuis dans ces groupes d'acteurs plus puissants...ou de subir. Ainsi les stratégies des acteurs du Sud s'individualisent, se complexifient au fur et à mesure du transfert, mais s'inscrivent dans un processus d'entretien d'inégalités et de fragilisation des populations les plus défavorisées.

## **Conclusion chapitre 7**

La décentralisation ne repose donc pas sur des règles formelles mais sur des réseaux clientélistes et de pouvoir informels qui sont en interaction constante, du local au global et du Nord au Sud. Le modèle est ainsi habilement détourné de sa fonction initiale par certains acteurs pour servir des intérêts individuels officieux, notamment dans la conservation ou accumulation de capital (social, économique, spatial), permettant le maintien d'une place. Loin de permettre le développement et l'instauration d'une gouvernance démocratique et locale, le modèle est utilisé pour alimenter une guerre



intestine de lutte des places entre détenteurs de pouvoirs (anciens ou émergents). Paradoxalement, ces acteurs habiles ne sont pas pris en compte, en tant que tels, dans le fonctionnement théorique du modèle. Ils sont pourtant des acteurs importants puisqu'au-delà d'être les premiers bénéficiaires du transfert, ils sont ceux qui ont le plus de capacité d'appropriation comme de détournement pour en tirer profit. Jouant sur les « deux mondes », ils contribuent à entretenir le mécanisme du transfert de modèle sans jamais qu'il aboutisse réellement. Ils maîtrisent parfaitement les enjeux, codes, normes, langues des acteurs du Nord, alors que cette réciprocité n'existe pas toujours. En cela ils sont les gagnants, les plus puissants sachant jouer masqués et sous couvert de décentralisation pour mener des guerres d'élites intestines.

On soulignera l'analogie des stratégies des élites haïtiennes et malgaches, ainsi que les conséquences de celles-ci sur le dysfonctionnement du modèle. Nos deux études de référence cherchent des explications du comportement des élites dans l'histoire et la culture des sociétés respectives. Si elles sont nécessaires, il semble bien que quelque chose d'autre structure le comportement des élites. Cela pourrait être la réponse au transfert de modèle lui-même. En effet, l'imposition du modèle vient stimuler les luttes politiques et économiques, multiplier les « clans » et promouvoir des stratégies à court-terme et individuelles. L'incapacité des élites à agir pour l'intérêt collectif est une résultante du système de l'aide et non une incompétence de fond. Une vision politique manque ainsi dans les pays en développement face à la montée des intérêts individuels ; l'unité nationale se délite et un territoire « dépecé » émerge, tandis que le territoire national disparaît derrière des projets de développement et des modèles pour la lutte contre la pauvreté. Il en résulte « (...) *un enchevêtrement d'enjeux politiques nationaux et locaux [qui] participe (...) à la construction d'un champ politique local mais surtout cristallise des dynamiques territoriales paradoxales.* » (Otayek, 2005, p.6).



## CHAPITRE 8\_

### LE JEU DU « FAUX SEMBLANT » DU SUD...AU NORD : EXEMPLE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

#### Introduction chapitre 8

La coopération décentralisée est notre exemple pour illustrer le dysfonctionnement du mécanisme de transfert de décentralisation. Il s'agit d'observer maintenant le rôle (souhaité ou non) des acteurs du Nord (A, A', A'') impliqués dans l'appui à la mise en œuvre du modèle au Sud. Si la décentralisation n'existe qu'en apparence et qu'elle correspond plutôt à un outil dans la lutte des places et que son transfert se poursuit malgré tout, nous ne pouvons reporter la responsabilité seulement sur des acteurs du Sud qui entraveraient son bon fonctionnement par leurs stratégies individuelles. Les acteurs invisibles du Sud et les enjeux locaux sont bien connus des acteurs du Nord. En témoigne la masse de rapports d'experts d'organismes internationaux indiquant les spécificités des freins au modèle. Aussi, et considérant l'imbrication des acteurs du Sud et du Nord, nous voudrions montrer que si la décentralisation ne fonctionne pas et si les programmes d'appui à son renforcement se poursuivent massivement de la part d'acteurs du Nord, c'est que eux aussi ont un intérêt de place à poursuivre les opérations d'aide au développement. Il n'y aurait pas un Nord dominant le Sud ou un Sud se jouant du Nord, mais bien, de part et d'autre, des acteurs ayant un intérêt propre au maintien du transfert de modèle empêchant toute remise en cause du modèle lui-même.

La coopération décentralisée trouve sa légitimité comme acteur du développement et se distingue des ONG par son volet institutionnel et politique. Pour que la coopération décentralisée soit efficace dans son rôle d'appui à la mise en place de la décentralisation

dans les pays du Sud par le renforcement institutionnel, il faut que le processus de décentralisation y soit engagé et qu'une volonté d'avancer dans ce sens soit portée par les institutions locales (de l'État à la société civile en passant par les partenaires institutionnels et techniques, élus locaux, services déconcentrés,...). C'est là l'équation théorique. Mais dans la réalité, comme nous l'avons vu, d'une part la décentralisation est ineffective, de plus elle est réappropriée par des acteurs pour servir leurs intérêts particuliers. Aussi les coopérations décentralisées se retrouvent-elles face à une tout autre réalité. Comment faire de l'appui à la bonne gouvernance locale, lorsque celle-ci n'existe pas ? Comment travailler en appui à une institution partenaire, lorsque celle-ci n'existe pas non plus et que le partenaire se réduit à un individu engagé dans des conflits d'acteurs ? Et si la réalité ne colle pas à la théorie, quel est l'intérêt de la coopération de poursuivre l'appui au modèle et comment trouve-t-elle sa légitimité à perdurer ? De manière plus large : quels sont les objectifs cachés des acteurs du Nord ? Et comment leurs stratégies participent à l'entretien du transfert d'un modèle dysfonctionnel ?

## **1. Les limites de la coopération décentralisée : l'appui institutionnel en question**

### **1.1. Comment appuyer une décentralisation qui n'existe pas ?**

Dans bon nombre de pays en développement et spécifiquement dans nos deux pays étudiés, la décentralisation étant dans l'impasse ou quasi inexistante, il devient très difficile de travailler à de l'appui institutionnel, alors qu'il s'agit pourtant du domaine d'action qui légitime l'intervention des collectivités territoriales comme acteurs du développement. La coopération décentralisée fonde sa réussite et sa valeur ajoutée sur un modèle théorique qui dans la réalité ne fonctionne pas. Nous avons décrit plus haut les décalages entre ce qui est prévu par les textes, porté dans les discours, et la réalité, tant dans l'architecture même de la décentralisation (Voir Chapitre 2 page 139) qui n'est pas respectée que dans ses principes de base (voir Chapitre 3 page 197). Aussi la coopération décentralisée, inscrite dans une démarche de développement durable, se heurte-t-elle à une réalité mouvante, ponctuelle, éphémère. Les contextes politiques sont instables et dénués parfois de principes démocratiques : les gouvernements, lois et

personnels des ministères comme celui des collectivités changent à chaque crise, emportant avec eux la mémoire institutionnelle et celles des projets entamés avec un partenaire étranger. Ainsi les collectivités territoriales du Sud, partenaires des programmes de coopération décentralisée français, changent de représentants souvent, ou peuvent être dirigée par des personnalités nommées par l'État central et non élu, comme c'est le cas pour tous les maires en Haïti et à Madagascar ainsi que pour les chefs de région. Une coopération peut se retrouver, de ce fait, à proposer de l'appui institutionnel à un représentant de l'État, ce qui pose des questions éthiques, puisqu'allant à l'encontre d'un travail en faveur de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées et des principes de bonne gouvernance (démocratie, gouvernance locale,...). Appuyer des représentants de collectivités placés sous l'égide d'un État non légitime, revient à appuyer ce dernier. Lors du Forum de la coopération décentralisée en 2012, à Paris, les collectivités territoriales françaises présentes évoquaient toutes ces limites et s'interrogeaient : comment poursuivre les programmes sectoriels engagés auprès de partenaires techniques fiables, sans appuyer la collectivité partenaire, mais sans la froisser non plus ? Doivent-elles arrêter leur partenariat en attendant de vraies élections ? Doivent-elles nécessairement couper avec ses représentants non élus qui peuvent aussi être en même temps de bons partenaires ?

La réussite des programmes de coopération décentralisée réside, en effet, dans le partenaire (et non dans l'institution). Si celui-ci est investi dans le projet, a une volonté de faire fonctionner la décentralisation ou a de bonnes relations locales comme au niveau du gouvernement, les programmes pourront s'appuyer sur la collectivité. Mais l'inverse est souvent une réalité : « incompétence » du partenaire, conflits d'acteurs, stratégie individuelle d'accaparement de pouvoir, objectifs différents... Il y a un décalage alors dans la vision du développement : les représentants de collectivités ou de services déconcentrés pensent actions de développement, visibles ou intérêts invisibles, dans tous les cas à court-terme, quand les acteurs de la coopération décentralisée pensent durabilité, pérennité et planification territoriale pour demain. L'appui institutionnel requiert du temps pour être efficace, tout comme la décentralisation a besoin de temps pour s'ancrer et fonctionner. Mais comment renforcer une institution, lorsque les appuis ne sont pas capitalisés par une structure mais disparaissent lorsque l'équipe part ? De plus, ces projets d'appui ne peuvent que conduire à des résultats impalpables et peuvent être sans intérêt pour eux.

En Haïti ou Madagascar, le volet « appui institutionnel » des programmes de coopération décentralisée est délicat, parfois à l'arrêt, alors que les volets sectoriels fonctionnent bien. C'est le cas pour les programmes du Conseil Régional d'Aquitaine qui, en attente d'une stabilisation politique, focalise son engagement sur les volets techniques de son programme, à travers des partenaires solides (ONG Agrisud, AFDI, ONG locales...) avec lesquels il développe des projets sectoriels efficaces (développement rural, appui au secteur agricole, appui à l'entrepreneuriat, reforestation...). Concernant Haïti, au départ en partenariat avec six communes, la Région Aquitaine a souhaité, en 2009, trouver un partenaire homologue dans l'institution départementale qu'est la délégation, afin de pouvoir mettre ses compétences au service d'un échelon de gouvernance plus approprié. Cette idée louable s'est heurtée aux intérêts d'acteurs et au jeu de places que jouait à l'époque le délégué, homme fortement controversé localement et en conflit avec la plupart des acteurs du Sud et du Nord locaux. En attente d'une stabilisation politique, le volet institutionnel fut donc suspendu. Toutefois, en 2014, une mission de consultance a permis de revoir la possibilité de partenariat avec l'échelon départemental, après une nouvelle évaluation de la délégation, des services déconcentrés ou autres structures départementales (notamment de l'Aménagement du territoire créée par le gouvernement). Cependant, en raison de la faiblesse des moyens de ces structures et de l'absence de démocratie locale, le Conseil Régional Aquitaine doit trouver un moyen stratégique de poursuivre ses efforts en Haïti en faveur de l'émergence d'une gouvernance locale...Il y a ici un décalage entre les objectifs de la coopération décentralisée et les moyens locaux pour y parvenir : rien ne coïncide. Si la situation est bloquée, les collectivités territoriales françaises peuvent se retrouver rapidement, et indépendamment de leur volonté, simple bailleurs ou co-financeurs de projets de développement sectoriels et non en appui au renforcement de la décentralisation. On tente d'impliquer malgré tout les collectivités locales pour les « responsabiliser », mais on remarque que souvent les objectifs du projet sectoriel ne leur apportent rien directement, entraînent un manque d'investissement et aucune appropriation. Les collectivités territoriales décentralisées étrangères peuvent aussi demander des appuis au partenaire français pour d'autres projets, plus coûteux (construire une route par exemple), qui ne sont pas du ressort de la coopération décentralisée qui ne dispose que de peu de moyens et dont la principale stratégie est le renforcement des capacités des collectivités locales et la mise en place de projet de planification territoriale du développement. Par exemple, dans le cadre d'une coopération décentralisée, le projet de

reboisement forestier mis en place en 2008/2009 en partenariat avec le PNUD (Voir Chapitre 3\_2.2.1. page 210), devait intégrer la société civile, selon les principes de bonne gouvernance et du développement durable. Pour les « élus » locaux, le projet n'avait pas tellement de sens puisqu'il ne répondait pas à un besoin du moment, et le projet ne leur apportait aucune crédibilité auprès de la population (projet mené par d'autres qu'eux mêmes)<sup>193</sup>. Malgré leur « frustration », les collectivités territoriales partenaires entretiennent le partenariat avec les collectivités françaises, afin de s'insérer dans la lutte des places des acteurs du Sud décrits plus haut.

Enfin, énième paradoxe et problème éthique, en poursuivant ce travail d'appui institutionnel, les acteurs du Nord peuvent se retrouver à jouer le rôle de l'État, voire des élus locaux. La limite entre appuyer et « faire à la place de » est très mince, entretenue par le jeu des acteurs du Sud qui sont dans une démarche de captation de partenaires étrangers, les laissant volontiers travailler à la mise en œuvre d'un développement local. Les acteurs du Nord peuvent devenir alors indispensables à une localité tandis qu'ils travaillent (et notamment la coopération décentralisée) à l'autonomie de ces mêmes collectivités partenaires.

## **1.2. La coopération décentralisée au cœur de la réalité des jeux d'acteurs du Sud**

Bien entendu, il existe des coopérations qui perdurent, lorsqu'elles ont trouvé le bon échelon et le bon partenaire. Nous avons pu observer, à Madagascar, une grande diversité dans la réussite des programmes de coopération décentralisée. Globalement, les coopérations avec des collectivités territoriales importantes (communes urbaines secondaires par exemple) éloignées du centre, parvenaient à établir des partenariats durables et des programmes renfermant une cohérence territoriale. Les enquêtés, chargés de mission pour les coopérations françaises placés localement, témoignaient des difficultés quotidiennes amenées par l'absence d'un bon fonctionnement de la décentralisation et de la bonne gouvernance, mais parvenaient à créer des liens solides et durables avec les institutions partenaires (cas de la coopération Aquitaine mais aussi du Finistère en Région Diana, dans le Nord du pays, par exemple). On relèvera que les

---

<sup>193</sup> Un Haïtien de la commune nous indiquait : « *Les arbres c'est bien...mais pourquoi ne pas planter aussi des arbres fruitiers ? Comme ça vous êtes contents, vous faites votre projet, et nous on pourra avoir de quoi manger.* »

représentants de collectivités éloignées du centre, sont beaucoup plus impliqués, ou s'appuient volontiers sur un partenariat français, en raison aussi d'un manque de soutien de l'État central et d'une volonté d'autonomisation. Le même phénomène s'observe en Haïti. Le pouvoir étant centralisé, ceux des périphéries constituent des concurrents dans la lutte des places. Ne pouvant compter sur des alliances avec des pouvoirs centraux, les acteurs périphériques trouvent un moyen de se renforcer en s'alliant avec un partenaire étranger. Autrement dit, plus un acteur est éloigné du centre, plus les alliances extérieures sont recherchées.

Cependant, considérant les contextes locaux instables, en l'absence d'une décentralisation véritable et du respect de la légalité par certains, le travail d'appui institutionnel devient parfois impossible, voire incohérent et rend les conditions de travail des assistants techniques et autres coopérants français travaillant sur le terrain, délicat et difficile. Leurs tâches se heurtent à des jeux d'acteurs qui les dépassent (économiques, politiques). Si nous avons été au cœur de ce type de jeu en tant que chargée d'études et assistante technique de la délégation Nord en Haïti, il en va de même pour la majeure partie de nos homologues enquêtés en Haïti ou à Madagascar. Ils témoignent d'un sentiment d'impuissance, voire d'amertume qui parfois mène à la démission. D'autres se sentent instrumentalisés par des enjeux politiques au Nord et au Sud, ou piégés au cœur de jeux d'acteurs locaux conflictuels. D'autres encore s'adaptent et composent au jour le jour en fonction des réalités, revoyant leurs objectifs à la baisse<sup>194</sup>. Certains peuvent être mal accueillis par les institutions locales et rentrer eux mêmes en conflit avec les partenaires locaux qu'ils sont censés appuyer (principalement lorsque les coopérants tentent de remplir leurs objectifs de mission qui ne vont pas dans le sens des volontés des dirigeants locaux). Ce fut le cas des volontaires mis en appui à la Chambre de Commerce et d'Industrie d'une région malgache, qui furent malmenés par le Président de la structure : conflit de genre ? De caractère ? Complexe d'infériorité ? Ou inadéquation des objectifs affichés et cachés ? Dans tous les cas, le Président alla même jusqu'à établir une pétition contre la présence d'un volontaire.

On retrouve ces mêmes freins au niveau de la Région Itasy. Dans le cadre du volet « appui institutionnel » à la Région Itasy, le Conseil Régional Aquitaine avait placé une volontaire pour la coordination de son programme, qui devait, entre autres, appuyer

---

<sup>194</sup> D'après des entretiens menés en Haïti en 2009 et 2010, à Madagascar en 2011 et 2012 et en France de 2011 à 2014.



directement le *staff* régional. Cependant, sa mission fut délicate en raison du contexte politique, de cette nouvelle équipe fermée à une assistance étrangère (jeune femme blanche qui plus est). Elle se retrouva au cœur de jeux d'acteurs tendus, tentant de mener à bien sa mission face à une équipe qui ne comprenaient pas toujours les enjeux d'une coopération décentralisée (voir Encadré 23 - page 390). Dans ces cas extrêmes, et pas si rares, les coopérations décentralisées sont malmenées sur le volet institutionnel et tentent de rebondir. Parfois elles menacent d'arrêter tout partenariat, parfois elles stoppent les financements s'il n'y a pas de résultat ou au vu des détournements de leur aide par leur partenaire ; d'autres fois encore, elles retirent leur coopérant. Si elles sont contreproductives, le Ministère des affaires étrangères français peut même leur demander de quitter le pays.

La coopération décentralisée vient donc s'apposer à un jeu d'acteurs du Sud dominé par des stratégies et des intérêts qui ne correspondent en rien à ceux du Nord. Ces décalages entre les motivations respectives constituent des limites au travail de la coopération décentralisée et plus globalement à celui des acteurs du Nord œuvrant au renforcement du modèle de décentralisation. L'appui institutionnel dans des pays aux États faibles, dégagés de leur responsabilité par la décentralisation, elle-même vidée de sa substance, ne peut fonctionner ; et la coopération décentralisée ne peut être que freinée et dans l'impasse sur ce plan. Cela témoigne de la difficulté à remplir la mission de l'aide dans des pays où la décentralisation, la bonne gouvernance et jusqu'au respect des principes démocratiques n'existent pas.

Encadré 23 - **Témoignage de T., ancienne coordinatrice du programme de coopération décentralisée Aquitaine-Itasy, en appui direct à la Région Itasy<sup>195</sup> :**

T. a travaillé à ce poste plus d'un an, en tant que Volontaire de la Solidarité Internationale. Lors d'un entretien mené en 2012, elle revient sur son expérience :  
« Le risque c'est qu'on pouvait parfois être trop présent, et pallier les incompétences et les lacunes de la Région Itasy : problème de compétence, d'organisation, de programmation, de leadership dans la prise de décision, etc. J'étais consciente du fait qu'il ne fallait pas s'ingérer dans les affaires internes de la région et essayais donc de limiter au maximum de franchir la limite (sic). Surtout que cela pose beaucoup de questions si ça arrive concernant le partenariat entre les deux régions : problèmes d'ingérence, problématique de néo-colonisation, légitimité à intervenir, etc. (...) Des problèmes relationnels sont apparus...mais attention pas en permanence ! Globalement, ça s'est bien passé et le bilan est positif. (...) Face à ces conflits, j'ai dû mettre en place des stratégies pour 1) les désamorcer, mais surtout pour 2) en limiter les impacts négatifs. (...) Je précise que je ne parle que des têtes dirigeantes de la région, celles qui sont nommées : chef de Région, chef de cabinet, directeurs, secrétaire générale. Mes relations avec les autres membres du staff se passaient très bien. (...) »

Elle évoque, avec le recul, les causes pouvant expliquer ses difficultés relationnelles :  
« Voici les causes qui à mon avis sont la source de ces conflits : le problème à faire accepter ma légitimité face à des personnes qui manquent de compétences professionnelles mais qui ont un statut politique ; la perception de la jeunesse et des femmes à Madagascar. (...) Je ne mettrais pas en avant le facteur culturel mais encore une fois le faible niveau d'éducation et d'ouverture du staff. (...) ».

Elle évoque aussi « des incompréhensions culturelles, mais qui ont une importance moindre : dans la gestion du temps et des urgences, dans la priorisation des besoins et activités... » et surtout « le problème de mécompréhension face à la coopération décentralisée. Mon rôle était parfois difficile car ce staff de transition ne comprenait pas les enjeux, les tenants et aboutissants et les intérêts d'une coopération décentralisée. Ils pouvaient avoir une vision simpliste et déformée de la coopération. ».

### **1.3. La fin de la coopération décentralisée et le début de l'action des collectivités territoriales à l'international**

Les limites des coopérations décentralisées se retrouvent en Haïti et à Madagascar et dans de nombreux pays. Les blocages deviennent si problématiques, révélateurs d'une inadéquation de la forme d'aide, que l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée est remis en question depuis 2012. Aussi, on relèvera que l'on ne parle

---

<sup>195</sup> Entretien mené par e-mail en Mars 2012.

plus de « coopération décentralisée » depuis cette date, mais de « *l'action des collectivités territoriales à l'international* » ou encore « *action extérieure des collectivités territoriales* », ouvrant le champ d'action des collectivités françaises à d'autres sources de légitimation que l'appui institutionnel.

Ce glissement sémantique témoigne des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales françaises et pose le problème du renouvellement de leurs objectifs: il ne s'agit plus d'appuyer les collectivités partenaires pour renforcer leur autonomie, c'est à dire contribuer à la mise en place de la décentralisation. En réalité, les collectivités territoriales françaises s'alignent sur les nouvelles lignes directrices en matière de décentralisation (de l'ONU et de la Banque mondiale de 2009) qui stipulent que la priorité doit être mise, à présent, sur le développement de services de base (particulièrement en domaine urbain), et non plus sur la « gouvernance et démocratie locale ». L'objectif est de créer du développement, de la croissance (et non plus de « lutter contre la pauvreté et renforcer la société civile »), et au passage de renforcer les compétences des collectivités territoriales décentralisées en matière de maîtrise d'ouvrage dans la gestion des services de base (l'État n'ayant plus cette compétence).

Dans le document de synthèse d'un séminaire<sup>196</sup> organisé par Cités Unies France (CUF) en 2013, on peut lire :

« La notion de « coopération décentralisée » s'élargit maintenant à la notion d'« action extérieure des collectivités territoriales », (...). L'objectif de solidarité Nord-Sud, reste néanmoins fondateur, auquel s'ajoute maintenant une « coopération de partenariat », non dissymétrique, à finalité de développement économique et commercial » (CUF/AFD, 2013, p.9).

Les objectifs sont clairement établis et l'approche légèrement différente de ce qu'elle était jusqu'à présent.

---

<sup>196</sup> La dimension économique du développement dans la coopération décentralisée : un séminaire pour l'exemple. Synthèse. CUF/AFD/MAEE/CNER, 2013, 24 p.

## 2. Manœuvrer pour perdurer

La coopération décentralisée se retrouve confrontée à la réalité locale. Pourtant, tout comme nous venons de le voir, elle est en capacité de s'adapter en modifiant ses objectifs et stratégies d'intervention. Remarquons que la temporalité des programmes de coopération suivent non pas celle des réalités locales mais celle des directives internationales, ces dernières conditionnant l'octroi de financements et donc la survie de la coopération. Nous voudrions montrer alors comment la coopération décentralisée, et plus globalement les acteurs du Nord, peuvent s'ajuster pour eux aussi maintenir une place et développer des stratégies de contournement et de réappropriation du modèle et de son transfert. Ce mécanisme conduit lui aussi au maintien du transfert de modèle, et donc au jeu du faux-semblant.

### 2.1. Impact des orientations internationales sur la coopération décentralisée

Les dernières lignes directrices de l'ONU-Habitat (voir Chapitre 1\_1.3. page 90), orientent les programmes d'appui à la bonne gouvernance et à la décentralisation. Elles impactent directement les stratégies de la coopération décentralisée. Concrètement ces orientations se traduisent par la nécessité (imposée) de développer des Partenariats Publics-Privés (PPP), dans une logique « gagnant-gagnant » (ou « *win to win* »), une formule relevée plusieurs fois dans les discours.

« La valeur de solidarité qui était en jeu lors de la décolonisation a évidemment perduré, mais la construction européenne, les modifications de l'équilibre géopolitique, les nouvelles technologies, les interrogations dues au développement durable, ont réellement modifié le système de valeurs qui anime les coopérations décentralisées. (...) Celle-ci a toujours été une intervention politique, porteuse de valeurs universelles (...). Elle ne fonctionne plus hiérarchiquement de haut en bas : entre un Nord riche et un Sud pauvre. La politique exige désormais une réelle réciprocité économique et sociale, gagnant-gagnant, une recherche de retour sur investissement de part et d'autre. » (Bertand Gallet, Directeur général de Cités Unies France, CUF, AFD, 2012, p.8).

Soulignons la cohésion temporelle du changement de paradigme de la coopération décentralisée vers du Partenariat Public-Privé et les réductions budgétaires des financements des collectivités française en provenance de l'État.<sup>197</sup> Les collectivités françaises, pour pouvoir poursuivre leurs programmes de coopération décentralisée, doivent de trouver d'autres partenaires : des banques comme la Banque mondiale, l'AFD, mais aussi des entreprises privées. La multiplication des partenariats avec ces nouveaux acteurs oriente les axes stratégiques des programmes. Aussi Jean-Michel Despax, en 2012, alors délégué pour la DAECT (Ministère des Affaires Etrangères) affirmait dans un discours de clôture d'un séminaire sur la « *dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée* », que le nouvel objectif est « *l'émergence d'un véritable paradigme économique dans la coopération décentralisée au croisement du développement économique et du développement durable* » (CUF, AFD, 2012, p.16).

Ainsi, lors d'une conférence sur l'action des collectivités territoriales à l'international, tenue à Paris en Juillet 2013, un agent de la Banque mondiale était invité pour indiquer les nouvelles directives en matière de développement : la priorité donnée aux Partenariats Public-Privé (PPP) dans le but d'investir dans le développement urbain des pays du Sud, le nouveau paradigme de la Banque étant le « *win to win* »...en parfaite résonnance avec les nouvelles orientations de la coopération décentralisée (ou vice versa). Au côté des collectivités françaises, et pour le développement de services de base, Véolia ou EDF Suez étaient présents. En investissant dans l'aide, non seulement les entreprises redorent leur image mais accèdent à de nouveaux marchés au Sud. Les bailleurs comme la Banque mondiale ont besoin, quant à eux, d'intermédiaires pour canaliser leurs aides financières. Les collectivités territoriales et la coopération décentralisée semblent alors tout indiquées, si toutefois elles se plient aux exigences des bailleurs. C'est ce qu'elle semble faire lorsque CUF, l'AFD, le MAEE et les collectivités territoriales s'accordent à dire que la nouvelle stratégie de la coopération décentralisée permettra de « *créer un environnement d'affaire, avantageux et concerté entre partenaires concernés par la création et le développement d'activités économiques et par l'accueil d'investissements étrangers* » (CUF, AFD, 2012, p.10). Enfin, les dernières orientations internationales sont aussi en faveur d'actions luttant contre le

---

<sup>197</sup> Début 2014, l'Assemblée nationale française a voté une réduction du budget de l'État envers les collectivités territoriales décentralisées françaises : réduction de 840 millions d'euros pour les communes et intercommunalités ; de 476 millions d'euros pour les départements, de 184 millions pour les régions.

réchauffement climatique créant un nouveau lien entre la lutte contre la pauvreté et l'environnement. La Cop21 se tiendra à Paris en Décembre 2015 et permettra à tous les acteurs du développement de se coordonner. L'enjeu pour la coopération décentralisée est de se présenter comme acteur nécessaire aux objectifs. Ici encore, les PPP sont favorisés pour des actions de développement au Sud (développement d'énergie renouvelable, transport vert, etc.). Autrement dit, les intérêts des acteurs du Nord s'accordent, créant des alliances stratégiques pour que chacun remplissent ses objectifs. Tout comme les acteurs du Sud, les acteurs du Nord ne sont pas tous égaux dans leurs capacités à jouer au jeu du développement. Les acteurs économiques privés se sont positionnés comme incontournables pour la poursuite de l'aide par transfert de modèles, les États ne pouvant plus assurer ce rôle. Les institutions financières internationales, de part leur puissance économique, influent le plus sur les directives internationales. Les acteurs du Nord mettant en œuvre les politiques internationales, comme la coopération décentralisée, s'adaptent n'ayant pas le pouvoir de décision, pour pouvoir rester à leur place.

## **2.2. La coopération décentralisée coincée entre deux mondes**

La coopération décentralisée dispose d'une position intermédiaire, en lien direct avec les acteurs du Sud et au cœur de leur lutte des places mais aussi avec les acteurs du Nord. Elle se retrouve coincée entre une réalité où la décentralisation n'existe pas et celles des orientations internationales en matière de bonne gouvernance. Les collectivités territoriales françaises doivent manœuvrer sans cesse pour, d'un côté, répondre aux exigences des bailleurs et des politiques nationales et internationales, et de l'autre, tenter d'apporter une aide en cohérence avec la réalité du terrain.

### **2.2.1. Stratégies déployées avec les acteurs du Nord**

Les acteurs de la coopération décentralisée ont bien conscience des enjeux et jeux d'acteurs locaux. C'est bien là la valeur ajoutée de cette forme d'aide. Mais ils contribuent, malgré eux, à entretenir le jeu du « *faux-semblant* » (Fauroux, 2002). En effet, comment faire remonter des réalités de terrain qui iraient à l'encontre des théories élaborées par les bailleurs, sans prendre le risque de perdre leurs financements ?

Pour maintenir ces derniers et conserver sa propre existence, la coopération décentralisée rédige les dossiers de financement de ses programmes en utilisant la rhétorique des paradigmes en vogue : intercommunalité, développement durable, planification territoriale, développement des services de base, participatif, etc., quitte à réadapter ensuite le contenu des programmes aux réalités des partenaires locaux, une fois les fonds obtenus.

Géraldine Froger (2010)<sup>198</sup>, souligne aussi que la diversification des partenaires techniques et financiers (publics, privés), contribue paradoxalement à réduire l'autonomie des collectivités territoriales françaises et à augmenter les logiques de bureaucratie, étant donné l'imposition des règles, procédures, rapports en tout genre qu'elles doivent satisfaire. « *La complexité des montages institutionnels et l'obligation de visibilité des résultats sont deux logiques qui peuvent se concilier mais qui sont assurément contradictoires avec les missions spécifiques attendues de la coopération décentralisée* » (Marie, 2005, in Froger, 2010, p.5), faisant ici référence à l'instauration d'une gouvernance locale et l'appui à la décentralisation qui requiert du temps et constitue un appui non comptabilisable et/ou visible.

L'appui à la décentralisation est déformé par ce filtre d'acteurs du Nord, avant même d'arriver au Sud. Ce mécanisme participe à l'entretien du transfert d'un modèle inefficace ou inapproprié. Des projets d'intercommunalité, par exemple, sont financés alors que les maires locaux ne sont pas élus, qu'ils manquent cruellement de moyens et souvent des compétences requises. Des programmes de renforcement de la gouvernance locale sont mis en place, bien que l'on ait parfaitement connaissance des conflits d'acteurs institutionnels, de leurs intérêts individuels et de l'instabilité des positions des partenaires. En d'autres termes, les acteurs du Nord ont parfois conscience que l'objectif affiché et financé ne pourra être rempli dans le temps de financement du projet (trois ans). Cela ne les empêche pas de mener, à court terme des projets, principalement sectoriels, afin de répondre aux exigences des bailleurs, aux dépend des besoins locaux, si elle veut continuer à exister.

En appliquant les politiques internationales, le contenu des programmes de coopération décentralisée sont donc fléchés (pour le développement des services de base en

---

<sup>198</sup> Froger G, « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », Développement durable et territoire, vol. 1, n°1, Mai 2010, mis en ligne le 6 Mai. <http://developpementdurable.revues.org/8364>

domaine urbain, de l'intercommunalité...). C'est pourquoi elle peut être prisonnière de ces orientations internationales parfois éloignées des réalités, et ne pas réussir à remplir ses objectifs premiers, d'un point de vue institutionnel, et se retrouver à travailler aux programmes sectoriels. Autrement dit, la coopération décentralisée doit répondre d'abord aux exigences des bailleurs plutôt qu'aux besoins locaux si elle veut continuer d'exister. Comme si le prix à payer pour pouvoir contribuer à l'aide au développement local, était d'appuyer une décentralisation qui n'existe pas, excepté dans l'imaginaire des bailleurs.

Il existe enfin des enjeux entre collectivités territoriales françaises et étrangères (du Nord), mais également des enjeux franco-français : entre différentes collectivités territoriales décentralisées (selon appartenance politique) et au sein même des collectivités. Les collectivités françaises engagées en coopération décentralisée se doivent en effet de développer des programmes d'action visibles, pour pouvoir rendre des comptes à leurs électeurs, qui en tant que contribuables sont des financeurs indirects de ces projets internationaux, et de bénéficier ainsi des retombées politiques de la réussite de ces derniers.

### 2.2.2. Stratégies déployées avec les acteurs du Sud

La coopération décentralisée, par sa position, se retrouve prise dans des enjeux de différentes échelles incluant différents acteurs, pas seulement au Sud comme nous l'avons détaillé, mais aussi au Nord. Il est intéressant de constater que les stratégies d'adaptation des acteurs Nord aux enjeux internationaux, passent par les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs du Sud.

La coopération dispose d'une grande capacité à jouer le jeu du développement au Nord comme au Sud, c'est là une de ses forces principales qui la maintient à sa place. Les collectivités territoriales françaises consacrent alors la plupart de leurs efforts à se réadapter au contexte local changeant, à redéfinir des stratégies d'intervention, à contourner les points de blocages ou conflits d'acteurs locaux ou entre partenaires de la coopération. Élément marquant permettant l'articulation entre deux mondes, leur position peut-être nécessaire et requiert de très bonnes connaissances des enjeux locaux et ceux des bailleurs et organisations internationales. C'est le cas de la Région Aquitaine qui place les anciens volontaires aquitains de terrain en poste comme chargé de mission à Bordeaux pour piloter les programmes. Ils capitalisent ainsi leurs connaissances des



réalités de terrain du Sud et leur maîtrise des jeux du Nord, ce qui leur confère légitimité et compétences pour mener les programmes, malgré les tensions au Sud. Maîtrisant les dysfonctionnements du modèle au Sud, ils peuvent développer des stratégies de contournements pour parvenir à ancrer un projet et faire du développement local. En prenant un peu de recul nous constatons finalement que les acteurs du Sud font semblant avec les acteurs de la coopération et réciproquement, et que, parallèlement, les coopérants font semblant avec les financeurs du Nord.

Les acteurs du Sud ont besoin des acteurs du Nord dans leur lutte de pouvoir, mais il semble bien que les acteurs du Nord aient, eux aussi, besoin des acteurs du Sud ; la pauvreté de la population est même indispensable aux acteurs du Nord, puisqu'elle légitime la demande de financements. Les acteurs du Nord deviennent eux mêmes des « bénéficiaires », au même titre que des acteurs invisibles du Sud s'ils sont de « bon partenaires ». En effet, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de cette partie, les alliances des acteurs du Nord avec les acteurs du Sud, sont motivées en premier lieu par les capitaux du partenaire et non par ses capacités en matière de décentralisation. Un « bon partenaire » est en effet la clé de réussite d'un programme, témoignant de l'inexistence de l'institution à laquelle l'acteur institutionnel du Nord prétend remédier. Le partenaire doit pouvoir comprendre les enjeux du développement, de la décentralisation et les intérêts respectifs que l'on peut en tirer. Il doit aussi avoir une connaissance du niveau local pour être un intermédiaire auprès des bénéficiaires affichés. En bref, les bons partenaires sont des acteurs tirant le plus parti du modèle tout en le freinant, reliés à des réseaux de pouvoirs dissimulés. L'acteur du Nord peut ne pas savoir avec quel réseau il collabore par l'intermédiaire de ses partenaires directs et donc ignorer les effets locaux de son intervention au niveau des jeux de places que sa présence vient stimuler. L'intérêt de l'acteur du Nord est d'abord de trouver un partenaire « solide », qu'importe alors si l'acteur appartient aux visibles ou aux invisibles, aux officiels ou aux officieux. Ainsi on peut retrouver des alliances stratégiques (tout comme au niveau des acteurs du Sud) avec des personnalités qui ne respectent pas le modèle. Les acteurs du Nord qui, pour répondre aux orientations internationales se doivent d'intégrer les « traditions », se retrouvent à travailler avec une personnalité importante localement, ce qui revient à renforcer son pouvoir. C'est le cas encore lorsque la Région Aquitaine travaille avec le sénateur pour le programme d'intercommunalité en Itasy plutôt qu'avec le chef de Région. Et c'est le cas encore, lorsque le CIDR se retrouve à travailler avec des maires nommés et non élus, sans que

personne ne s'en offusque. Ces alliances soulignent l'objectif des acteurs du Nord, qui n'est finalement pas d'appuyer un modèle de décentralisation, mais de parvenir à faire un projet de développement. Ils se retrouvent eux aussi à travailler à des intérêts officieux sous couvert d'un intérêt officiel, autrement dit, indirectement, à entretenir le transfert d'un modèle qui ne fonctionne pas, tout en le sachant.

### **3. Exemple des stratégies de la coopération décentralisée de l'Aquitaine en Itasy**

#### **3.1. Jeu de placements en Région Itasy en période de crise**

Nous l'avons dit, lors de la crise de 2009, Rajoelina prenant le pouvoir et instaurant un gouvernement de transition, déloge et remplace tous les chefs de région. En 2011, le chef de la Région Itasy et la majeure partie de son équipe est donc limogée au profit d'une nouvelle équipe. Ce fut une rupture dans le programme de coopération décentralisée de l'Aquitaine qui avait engagé un bon partenariat avec l'ancienne équipe. Si les membres changent, les programmes, eux, sont toujours présents. Une question éthique se pose : la région Aquitaine doivent-elle continuer son appui à la région malgache dans ce contexte de crise ? Et comment ? D'autant que le nouveau chef de la Région Itasy (et l'équipe qu'il a choisi sur la base de liens de clientélistes ou familiaux) ne constitue pas un bon partenaire : il est peu apprécié localement, responsable de conflits d'acteurs institutionnels (Voir Chapitre 2\_2. page 161) et s'avère déconnecté des volontés décentralisatrices et de planification territoriale. Le Conseil Régional Aquitaine opte pour une poursuite de la coopération avec l'Itasy, les programmes sectoriels engagés avec des partenaires techniques devant se poursuivre, malgré un dialogue difficile avec le nouveau *staff*.

La Région Aquitaine a conscience, à ce moment, de la position éphémère du chef de Région étant donné le gouvernement de transition. L'appui direct ayant été source de grandes difficultés (voir Encadré 24 - page 400), l'Aquitaine s'adapte et ne prolonge pas ce poste mais finance et met en place la Cellule d'Appui Technique (CAT) composée de trois cadres malgaches. Il s'agit alors d'une stratégie d'appui indirect. Cependant, les conflits internes à la Région Itasy qui se créent entre la CAT et le chef de Région et ses alliés, reflètent une inadéquation des intérêts et objectifs respectifs. Il y a une

superposition de deux réseaux de pouvoir qui s'affrontent localement. Le paradoxe réside dans le fait qu'en créant la CAT pour de l'appui institutionnel et donc de l'appui à la décentralisation, la Région Aquitaine attise un conflit d'acteurs locaux, aux objectifs pourtant officiellement identiques : la planification et la coordination du développement territorial de la Région Itasy. Cela illustre la superposition d'une décentralisation projetée et d'une décentralisation théâtralisée dont les protagonistes développent des objectifs divergents. Les membres de la CAT sont recrutés pour leurs compétences, ceux du *staff* de la région pour leurs affinités avec le gouvernement ou leurs liens clientélistes. Leurs compétences et visions du développement pouvant être éloignés, des relations conflictuelles se créent, constituant *in fine* un frein à l'avancée du projet de développement territorial.

Cependant, pour l'Aquitaine, placer des personnes compétentes et des partenaires choisis permet de poursuivre les dynamiques enclenchées et de capitaliser ses avancées. En effet, même si le chef de Région change à nouveau, les membres de la CAT, eux, ne bougeront pas. C'est d'ailleurs ce qu'il advient lorsque, en 2013, le chef de la Région Itasy et son équipe sont à leur tour limogés et remplacés, à la veille des élections présidentielles.

#### Encadré 24 - Témoignage d'un assistant technique français engagé en coopération décentralisée

L'assistant technique témoigne dans un entretien mené en 2012 à Madagascar, puis par mail en 2015, du décalage d'objectifs et de compétences entre la coopération décentralisée et une région malgache partenaire :

"(...) il n'y a pas de prise d'initiative du côté des autorités locales. On peut noter une véritable absence de vision stratégique, il n'y a pas de pilote. On constate un manque flagrant de *leadership*. C'est un peu en roue libre. On se contente de la gestion des affaires courantes, sans aucune volonté de réfléchir à une vision à long terme ou à une direction à prendre pour le développement de la région (...) A leur décharge, les chefs de région étant nommés par la présidence, leur situation est bien instable. Ils peuvent être révoqués du jour au lendemain. Cela peut expliquer aussi l'incapacité à se projeter sur la construction ou plutôt la consolidation d'un territoire. (...) »

« Je passe beaucoup de temps en visite de courtoisie, à régler les questions protocolaires...Ces questions de forme, d'apparat, sont très importantes ici et prévalent de manière quasi systématiques sur la nécessité d'agir. Toutefois, j'essaie tant que possible d'informer le chef de Région de toutes les activités qui sont entreprises pour éviter qu'il se sente mis sur la touche. Cela peut s'avérer compliqué car, malgré toutes les précautions que je prends, il lui arrive souvent d'oublier la mise en œuvre de certaines activités. Se sentant discrédité dans son rôle de chef de l'exécutif régional, il pique une colère....ce qui peut être une source de blocage non négligeable.(...) D'ailleurs, l'exercice du pouvoir à Madagascar, au-delà de l'aspect matériel qu'il implique, dans le sens « profit matériel », se caractérise plus par sa tendance à réprimer et à contrôler plutôt que sa capacité à prendre des décisions et d'endosser les responsabilités qui en découlent (...) Il y a des explications culturelles à cela : la stratification à outrance de la société malgache et la pression énorme du groupe qui empêchent toute capacité ou velléité de prise d'initiative. Ainsi j'ai pu voir plusieurs chefs de région se comporter comme de véritables roitelets sur leur territoire. (...) ».

« Dans tous les cas, il y a une dichotomie énorme dans notre appréhension de la gestion d'une région. Ce qui fait que nos échanges sont assez basiques...Cela s'explique aussi en grande partie par une compréhension sommaire du français de la part du chef de Région, et de mon pauvre niveau de malgache. Du coup, j'essaie de développer des stratégies, d'alimenter une réflexion...mais ça coince ».

### **3.2. Stratégie et intérêts de l'intercommunalité pour la Région Aquitaine**

La stratégie majeure de l'Aquitaine pour perdurer dans ce contexte d'instabilité politique, réside dans le programme d'intercommunalité. En effet, pour pallier la difficulté de faire un travail conjoint avec la Région Itasy, l'Aquitaine manœuvre habilement depuis 2012 pour orienter ses efforts d'appui institutionnel et au développement, vers les communes. En chargeant la CAT de suivre le programme d'intercommunalité, l'Aquitaine trouve un moyen indirect de travailler à l'échelon communal, tout en laissant officiellement la région piloter le projet. De plus, en orientant les financements sur le partenaire technique français, le CIDR, porteur du projet, la Région Aquitaine reste en retrait et officiellement partenaire de la région. Une stratégie d'intérêts officieux, invisibles, qui ressemble alors aux stratégies des acteurs du Sud. Cette nécessité de recourir à de telles stratégies témoigne de la difficulté de trouver le bon échelon partenaire.

Rajoutons que l'intercommunalité s'inscrit pleinement dans les nouveaux paradigmes érigés et financés par la communauté internationale. D'un côté, entreprendre une intercommunalité permet à l'Aquitaine de poursuivre ses efforts pour le développement de l'Itasy, mais permet aussi d'augmenter la visibilité du programme de coopération qui arrive à obtenir des financements de l'Union Européenne dans un contexte de crise où la plupart des financements et projets ont été gelés. Remarquons que l'intercommunalité est aussi une idée lancée au même moment sur Haïti par la Région Aquitaine, la coopération décentralisée sachant s'adapter aux directives internationales. Sur place, le projet est réadapté aux situations locales, conflits d'acteurs, enjeux locaux ou simplement aux compétences des maires. Le programme peine sans doute à remplir les objectifs officiels, mais il remplit des objectifs officieux. D'abord ceux d'acteurs du Sud, comme nous l'avons décrit dans la partie II, mais aussi ceux des acteurs de la coopération française. Plus globalement il permet un espace de concertation entre élus locaux, ce qui constitue une avancée notable qui ne peut se faire qu'en contournant le modèle de décentralisation. Le sénateur/questeur est incontournable pour le programme d'intercommunalité mené en Itasy, puisqu'il en est l'initiateur (voir Chapitre 5\_2.1.1. page 265), à la fois pour les acteurs locaux (les maires) et pour les acteurs aquitains, tandis qu'il ne fait pas « légalement » partie du dispositif du programme. Pourtant, personne ne s'offusque de ce dysfonctionnement du modèle de

décentralisation (un sénateur porteur de projet?), le sénateur étant un bon interlocuteur pour la Région Aquitaine par sa maîtrise du langage des développeurs. Le sénateur est aussi une personnalité connectée aux hautes sphères du pouvoir, ce qui permet le rayonnement et la visibilité de la coopération décentralisée jusqu'au niveau national.

Chacun joue le jeu car chacun y trouve un intérêt. L'objectif théorique est donc détourné « en conscience », chacun s'adapte, du moment que le projet voit le jour et que les intérêts respectifs officiels sont remplis. En effet, la Région Aquitaine travaille avec un sénateur/questeur pour des communes au lieu d'appuyer la région (elle aussi nommée !), mais nous devons rappeler qu'à l'époque, de nombreux maires ne sont plus des élus. Autrement dit, un programme d'intercommunalité se crée avec certains maires nommés, représentants du gouvernement illégitime, ce qui pose un problème éthique pour une coopération visant l'appui à la décentralisation et à la bonne gouvernance. Cependant, les maires nommés sont aussi parfois de bons partenaires dynamiques. Officiellement, 11 communes regroupées en trois intercommunalités sont engagées dans le projet, tandis qu'officieusement on trouve 15 communes (quatre maires nommés) pour quatre intercommunalités. Les maires interrogés manquent parfois d'appropriation du projet ou même ignorent l'objectif de l'intercommunalité. Mais au-delà de la simple volonté de conduire une planification intercommunale, les maires et autres acteurs de la région y trouvent leurs propres intérêts : ils disposent d'un partenaire et de financements internationaux.

Cela souligne d'un côté le rôle de tampon de la coopération décentralisée entre les bailleurs et le local, mais de l'autre le fait que si les acteurs du Sud détournent le modèle, les acteurs du Nord jouent aussi le jeu du développement, contribuant paradoxalement à entretenir le transfert et le dysfonctionnement du modèle. La coopération décentralisée joue sur les deux tableaux pour satisfaire ces deux extrémités (bailleurs/terrain) mais aussi les siens : se maintenir dans son rôle et conserver sa légitimité ; tenter de faire du développement local avec des acteurs qui ne sont pas inscrits dans une démarche de décentralisation. Il s'agit d'une opportunité pour contrer les contextes conflictuels qui freine la dynamique du programme. Concernant l'intercommunalité, les membres de la CAT se retrouvent en position inconfortable, exposés aux avis contraires du chef de Région. La manœuvre est délicate au milieu de ce jeu d'acteurs du Nord et du Sud ; l'équilibre est à trouver. Un moindre faux pas stratégique assure le conflit d'acteurs et active les freins aux logiques de développement.

Mais au-delà de ces manœuvres qui, du Nord au Sud, maintiennent le transfert d'un modèle qui n'aboutit pas toujours, quels sont les résultats réels ? Et surtout pour qui ? La coopération décentralisée mise sur la durabilité des alliances entre acteurs du territoire de l'Itasy. Mais dans un contexte politique instable, comment être sûr de la pérennité du projet et de la cohésion des acteurs ? Les conflits vont-ils s'apaiser ou au contraire se cristalliser autour du programme d'aide ? On peut s'interroger aussi sur l'appropriation du projet par les maires (qui ne font que suivre le sénateur), qui ne seront sans doute plus là un an après. Plus largement, le but est-il réellement de favoriser l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées et de renforcer la décentralisation ?

Dans ce cas de figure, des acteurs du Sud tirent partis, mais aussi les acteurs du Nord. La coopération décentralisée continue de « *monter en puissance* »<sup>199</sup> par un financement de l'Union Européenne, et devient une coopération vitrine en ces temps de crise, tandis que les bailleurs et penseurs du modèle parviennent à trouver des relais pour la mise en œuvre de leurs politiques. Cependant, en jouant le jeu, personne ne peut plus énoncer la vérité. Ainsi se crée le « jeu du faux-semblant ».

## **Conclusion chapitre 8**

La coopération décentralisée, se heurte aux réalités locales, aux stratégies individuelles et à court-terme des acteurs du Sud et à leurs objectifs officiels établis sur des réseaux de pouvoir qui n'ont rien à voir avec les échelles de pouvoir officiels. Aussi la coopération décentralisée peine-t-elle à trouver le bon échelon partenaire, puisqu'il ne s'agit pas d'institutions homologues, mais bien de personnes dont dépendent toutes les réussites des programmes de coopération décentralisée. Les difficultés rencontrées dans l'appui institutionnel, volet légitimant l'action des collectivités françaises à l'international, ne sont qu'une illustration et la résultante de ces décalages. Dans des pays comme Haïti où la décentralisation est quasi fantôme, les coopérations décentralisées restent au point mort sur l'appui institutionnel mais demeurent efficaces sur les programmes d'appui sectoriels et techniques qu'ils mettent en œuvre via des ONG partenaires. Les objectifs de départ de la coopération décentralisée sont pourtant

---

<sup>199</sup> Expression relevée dans les discours de la Région Aquitaine à propos de leurs programmes de coopération.

louables, mais ils répondent le plus souvent aux politiques internationales et à celles des bailleurs qui n'ont guère d'ancrage dans les réalités locales.

Cependant, la coopération décentralisée dispose d'une certaine valeur ajoutée qui se situe dans sa capacité d'adaptation à la fois aux acteurs du Nord mais aussi aux acteurs du Sud. En effet, son organisation et ses moyens d'actions font qu'elle est à la fois acteur au niveau institutionnel français et acteur du développement à l'international, mais aussi acteur du niveau local au Sud. Cette position d'interface, si elle est associée à la maîtrise des réalités locales et des enjeux du développement, peut lui permettre de manœuvrer pour perdurer, mais les collectivités peuvent aussi se retrouver prisonnières des deux mondes. Les acteurs de la coopération déploient alors des stratégies leur permettant de s'ajuster pour pouvoir continuer d'exister : manœuvres de séduction envers les partenaires internationaux pour obtenir financements et légitimité, manœuvres de contournement des jeux d'acteurs du Sud pour asseoir leur programme.

La coopération décentralisée peut ainsi parvenir d'une part à garder sa place, et d'autre part, à remplir localement des objectifs qui ne concernent pas la décentralisation, mais ont une certaine utilité : au moins son action dans le domaine « institutionnel » peut-elle permettre la communication entre des acteurs souvent éloignés ou en conflit et les obliger à avoir une vision commune du développement ; elle peut jouer un simple rôle d'informateur, de liant entre échelles de pouvoir ou encore appuyer des acteurs qui restent en dehors des réseaux de pouvoir. Elle peut constituer un échelon manquant entre les niveaux institutionnels mais aussi entre Nord et Sud. Cependant en participant à ce faux-semblant, elle contribue elle aussi à faire tourner le mécanisme de transfert d'un modèle de développement qui n'atteint pas son objectif initial.

Enfin, un des risques principaux, valable pour tout autre acteur de la coopération, est de se substituer au rôle de l'État, et de rendre dépendant d'elle, des partenaires locaux dénués d'appui. Dans le court-terme, les actions, les programmes et les projets amènent un certain soutien, mais s'ils s'arrêtent, on constate que l'objectif d'autonomisation des partenaires n'est pas atteint et que la décentralisation n'a pas été renforcée<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Ce qui se passa lors de la transition à Madagascar, période pendant la quelle les bailleurs internationaux avaient gelé leurs financements, mettant à l'arrêt de nombreux projets de développement en cours et une quantité de personnes au chômage ; ou encore ce qui se passa en Haïti où juste après le séisme, de nombreux projets de développement ont été stoppés net au profit d'actions d'urgence, laissant bons nombres de « bénéficiaires » et partenaires dans le besoin, les faisant redevenir une population à aider...



De fait, si les acteurs du Sud développent des stratégies de détournement du modèle, les acteurs du Nord disposent également de bonnes capacités de contournement des réalités locales, construisant ainsi un théâtre de la décentralisation. En jouant le jeu, ils contribuent indirectement à œuvrer officiellement pour quelque chose qui n'existe pas, tout en remplissant des objectifs officiels le plus souvent personnels.



## CHAPITRE 9\_

### LE TRANSFERT DU MODELE DE LA DECENTRALISATION : UN SYSTEME COMPLEXE PARADOXAL

#### Introduction chapitre 9

La décentralisation échoue dans ses objectifs théoriques affichés, mais la tentative d'en transférer le modèle continue pourtant de perdurer. C'est en cela que l'aide par transfert de modèles est paradoxal et ce depuis 60 ans. Nous souhaitons, dans ce chapitre, prendre un recul pour observer et décrire le mécanisme du transfert du modèle de la décentralisation dans son ensemble. Cette montée en généralités peut-être apparentée à une tentative de description d'un système. Nous apparenterons, en effet, le mécanisme du transfert de modèle à un système complexe qui serait composé de deux sous-systèmes, eux-mêmes complexes, le Nord et le Sud, chacun étant animé de jeux d'acteurs aux stratégies variées et en adaptation permanente. Un système complexe est selon Edgar Morin, « (...) *une unité globale organisée d'interrelations entre des éléments, actions ou individus* » (La méthode, in. Lugan, 2006, p.76) Et J.C Lugan précise que ces interrelations « *vont être à l'origine d'une certaine permanence du système et la manifestation de son existence, c'est-à-dire d'une autonomie relative par rapport à son environnement* » (Lugan, 2006, p.79).

Le modèle et les acteurs du Nord étant utilisés dans les stratégies des acteurs du Sud et réciproquement dans un large jeu de places, nous voulons montrer alors dans cette dernière partie de thèse, comment un « sous-système » du Sud est en interrelation avec un sous-système Nord et comment chacun d'eux contribue au maintien du transfert d'un

modèle (dys)fonctionnel. En d'autres termes, comment les jeux du Nord et du Sud s'articulent-ils, d'abord en sous-système, puis en tant que système complexe paradoxal.

L'interrelation ou l'interaction qui est le mécanisme central d'un système, est un « *échange entre deux éléments, deux acteurs, deux sous-systèmes, entraînant une influence réciproque. L'interaction crée une situation d'interdépendance* » (Lugan, 2006, p.45-46).

Les spécialistes de la systémique soulignent alors la nécessité, dans l'étude d'un système social, « *d'établir le niveau et la qualité des interactions et par voie de conséquences les interrelations entre les acteurs animant ce système, ceci afin de pouvoir éventuellement repérer des leviers de changement et construire des stratégies ad hoc* » (Lugan, 2006, p.46). De fait, nous proposons une description d'un modèle systémique, qui est une tentative d'explication du (dys)fonctionnement de l'aide par transfert de modèle, une vision simplifiée d'un phénomène complexe.

L'objectif ici est de comprendre non pas le modèle et les enjeux qui gravitent autour, mais d'appréhender les stratégies d'appropriation de chaque acteur pour comprendre comment leur articulation permet l'entretien du transfert. Cette description permet de faire émerger d'autres questions auxquelles nous tenterons de répondre dans ce chapitre, telles que : pourquoi les invisibles et leurs stratégies le restent ils alors que les acteurs du Nord les connaissent ? Est-ce par choix ou par nécessité ? Pourquoi est-il impossible de repenser l'approche de l'aide par transfert de modèle ? Est-ce dû au poids de l'uniformité du modèle transféré ?

Nous allons dans un premier temps décrire comment les jeux de places et de placements des acteurs du Sud et des acteurs du Nord sont interdépendants et la contribution de chacun dans le maintien du modèle. Puis en prenant un recul, nous tenterons de montrer comment le mécanisme du transfert perdure dans le temps en s'autoalimentant et comment les impacts paradoxaux à long terme que le système crée ou entretient, permettent son fonctionnement.

# **1. Un jeu de places en équilibre entretenant le maintien du transfert d'un modèle dysfonctionnel**

## **1.1. Un jeu de places empêchant toute remise question du transfert de modèle**

### **1.1.1. Intérêt du maintien du modèle pour les financeurs**

Le modèle est transféré officiellement pour instaurer une gouvernance locale, une démocratie, une justice sociale contribuant à la diminution de la pauvreté. Mais rappelons que le modèle de la décentralisation et de la bonne gouvernance est issu de la pensée et de la volonté des Institutions Financières Internationales (IFI). En instaurant des institutions homologues, les institutions financières peuvent les évaluer et s'assurer d'une certaine stabilité locale, gage de leurs investissements et de ceux des entreprises privées, et donc de la croissance et du développement selon leurs critères. Rappelons que depuis quelques années, les entreprises privées sont inscrites comme acteurs du développement et de lutte contre la pauvreté de manière officielle. De plus, il est à souligner la diminution du rôle de l'État au Nord dans le financement de l'aide au développement et la nécessité grandissante d'avoir recours à des financeurs privés pour pouvoir poursuivre les actions. Aussi, les banques et les entreprises privées deviennent-elles incontournables dans les stratégies d'aide au développement.

Mais réciproquement, les bailleurs, IFI et les entreprises privées ont eux aussi besoin du modèle pour accéder à des marchés et des ressources au Sud, car ils ont besoin de stabilité institutionnelle pour instaurer la confiance. Les investisseurs n'ont donc aucun intérêt à ce que le modèle disparaisse, ni à le remettre en question. Au contraire, l'appuyer permet de justifier leurs interventions, tout comme on le lit dans les dernières directives internationales ou de la coopération décentralisée : place au « *win to win* », au développement des services de base, appui au développement urbain, etc. Autant d'opportunités de créer des niches économiques et des marchés au Sud. F. Mestrum (2002) va plus loin en démontrant, dans ses travaux, comment la pauvreté est utile aux acteurs de la mondialisation et leur intérêt à piloter les modèles et les politiques de développement. C'est ce que souligne le rapport du PCIA, où, dans le contexte de la crise politique malgache, : « (...)ces projets ne servent que les intérêts particuliers du donateur ou de l'agence responsable de la mise en œuvre plutôt qu'une stratégie de développement »

(Jütersonke, Kartas, 2010, p. 11). De la même manière, Pierre précise dans ses travaux comment les acteurs privés étrangers s'insèrent dans l'économie d'un pays à l'État faible, comme Haïti, en se rendant indispensables : « *les négociants étrangers, américains, français, allemand, instrumentalisent à leur avantage cette fragilité. L'économie est détournée de sa fonction primaire (...) au profit de l'enrichissement de ces derniers.* » (Pierre, 2008, p.69).

Au-delà de l'intérêt économique, les politiques internationales de développement renferment de forts enjeux géostratégiques. On soulignera ainsi le lien entre les zones d'exportation des modèles et les zones présentant un intérêt géopolitique pour les États du Nord. Par exemple le Ministère des Affaires Etrangères français définit des zones d'intervention prioritaires qui seront différentes de celles des États-Unis, liées à l'histoire (anciennes colonies, comme Madagascar) et/ou à l'intérêt politique et économique (la position géographique d'Haïti, très proche des côtes cubaines, peut présenter un intérêt certain pour la coopération provenant des États-Unis par exemple). Aussi, le transfert de modèle de développement peut être identifié comme un moyen de garder une mainmise sur des États du Sud (opinion de plusieurs enquêtés haïtiens et malgaches). Dans tous les cas, le lien d'un État du Nord avec un État du Sud, influence directement ou indirectement les politiques nationales. « *La coopération culturelle et universitaire, le maintien d'un corps important de conseillers techniques et politiques dans les pays africains, la formation des élites dans l'ex-métropole, façonnent les décisions politiques et orientent vers le modèle connu* » (Darbon, 1993, p. 131).

De plus, la présence d'acteurs du Nord dans les pays du Sud est officiellement justifiée comme appui au modèle, même en période de crise lorsque celui-ci est totalement dysfonctionnel et même lorsque cet appui va à l'encontre du modèle lui-même : rappelons ainsi le soutien de la France au dictateur haïtien Duvalier (exilé et accueilli en France pendant des années) ou encore le maintien de la présence d'assistance technique américaine, canadienne, française, allemande, etc. auprès de ministères fantômes des gouvernements du Sud (dominé par la corruption, par l'absentéisme) ne travaillant pas à l'effectivité du modèle. Un universitaire malgache résume : « *Si la France donne, ce n'est pas pour les beaux yeux des Malgaches, mais parce qu'ils ont des intérêts (...). L'aide aux pays africains depuis les années 60, c'est six fois le plan Marshal...et quels résultats ???* » (Enquête universitaire, Antananarivo, 2012).

### 1.1.2. Les experts de la communauté internationale et leur rôle dans le maintien de l'hégémonie du modèle

Les experts de la communauté internationale contribuent au maintien du mécanisme de transfert du modèle. Ils en sont même les théoriciens parfois. Les experts sont sollicités pour penser le modèle, l'évaluer, le réajuster, mais jamais pour le critiquer ou l'interroger puisque les demandes émanent des financeurs. « (...) *le cercle des institutions de financements et des bureaux d'études est souvent plus sensible à des recommandations afin que les projets analysés se poursuivent, qu'à des réflexions de fond sur l'action* » (Rakoto Ramiarantsoa, 1995, in Raison, Rakoto Ramiarantsoa, 2010, p.95).

À travers les séminaires et réunions en tous genres, les experts, qui présentent le transfert de modèle comme unique solution, renforcent de cette manière leur propre place et leur légitimité. La validation du modèle transféré est en effet accentuée par des discours et une pensée hégémonique (Banque mondiale, OCDE, FMI, UE, AFD, etc.). Darbon et Mény soulignent comment les experts, la communauté internationale, le matraquage médiatique (critique de l'État centralisé et corrompu, droit de l'Homme, démocratie et valeurs associées, développement durable, etc....) ont contribué à faire passer la bonne gouvernance, pur produit de l'idéologie libérale et construite à l'origine pour être un vecteur de croissance économique, pour un modèle éthique, louable, démocratique permettant de lutter contre la pauvreté. Aborder la gouvernance comme le problème à résoudre permet aussi d'occulter les problématiques sous-jacentes, et pourtant cruciales, que sont les jeux de pouvoir et les inégalités (sociales, économiques et territoriales) entre États et entre acteurs.

Autrement dit, les experts du Nord s'auto-entretiennent à leur place en validant leurs travaux et théories, dont eux seuls détiennent le savoir et le vocabulaire associé qu'ils maîtrisent d'autant mieux qu'ils en sont les inventeurs. Dominique Darbon explique que « *la constitution d'un modèle et la formalisation d'un transfert serait liée à la capacité d'un groupe d'experts, de bureaucrates, à s'imposer en acteurs centraux sur un marché et à y imposer leurs savoirs particuliers comme structurants et uniques référentiels* » (Darbon, 2009, p.274). Ces propos rejoignent ceux de Chantal Blanc-Pamard à propos des experts chercheurs qui, par leurs travaux pour les institutions internationales, contribuent à faire d'un modèle une norme (à propos des modèles environnementaux) (Blanc-Pamard, Boutais, 1997, in Raison, Rakoto Ramiarantsoa, 2010).

Pour exemple, citons les dernières orientations que propose Cités Unies France (CUF)<sup>201</sup>, relay des politiques nationales et internationales, qui participent à renforcer le modèle de décentralisation et la coopération décentralisée comme incontournables, sans s'interroger. CUF propose une nouvelle méthode aux acteurs de la coopération qui permettrait d'appuyer les autorités locales dans la gestion post-crise, dénonçant l'ingérence humanitaire.

« Une nouvelle approche que l'on pourrait définir « locale et généraliste » (...) une aide financière et technique destinée au soutien de la gouvernance locale et urbaine (...). Pour Cités Unies France, convaincue du rôle crucial des autorités locales dans le développement du monde, il est urgent de mettre au cœur de l'agenda mondial, le lien évident entre les questions de crises et les questions de développement afin que le rôle des autorités locales dans le processus global de gestion des risques et des crises puisse être compris, reconnu, valorisé et développé. (...) Elles doivent en devenir chef de file »<sup>202</sup>.

De plus, Darbon toujours, indique combien l'expert n'est pas spécialiste d'une société, d'un contexte, mais bien d'un modèle et d'une technique sociale. « *Cela lui permettra de passer sans vergogne d'un terrain à l'autre et d'un enjeu à l'autre sans se préoccuper de la spécificité des situations données. Son ubiquité et d'autant plus forte et légitime qu'il s'appuie sur la capacité du modèle proposé à s'auto-régénérer. (...)* » (Darbon, 1993, p.133). Ainsi, trouve-t-on au Sud des experts du modèle de décentralisation (ou autre modèle) venant effectuer des évaluations ou ériger des stratégies d'orientation pour l'appui au modèle, lors de missions le plus souvent brèves. Les experts se succèdent souvent dans un même pays, empêchant toute capitalisation sur la société et les contextes chez un même expert. En revanche l'expert capitalise son expérience en transfert du modèle qu'il pourra mettre au profit d'un tout autre pays en développement.

Gow, dans ses travaux, désigne aussi le rôle des experts dans la fabrication de modèle et du maintien de son transfert (1994) ; tandis qu'Yves Meny s'accorde à ces propos et ajoute :

---

<sup>201</sup> CUF est une plateforme des coopérations décentralisées françaises.

<sup>202</sup> (Extraits mail personnel reçu le 5 Mars 2015). Cités Unies France, *Les autorités locales dans la gestion des crises*, Février 2015.



« (...) Et même s'ils s'en défendent, les experts du FMI, de la Banque mondiale, de l'UNESCO ou de l'ONU sont les vecteurs, conscients ou non, de valeurs, de règles, de pratiques souvent étrangères aux pays dans lesquels ils interviennent. Ces communautés épistémiques sont actives dans l'importation institutionnelle, en particulier parce que les élites qui les constituent possèdent des références communes, ont souvent partagé la même formation et souscrivent à des valeurs identiques et voisines. ». (Mény, 1993).

Soulignons aussi la capacité d'adaptation des experts face aux technicités et paradigme des modèles qui évoluent (développement industriel, Programme d'Ajustement Structurels (PAS), développement durable, démocratie, services de base, changement climatique,...). Ils peuvent s'approprier un modèle et le défendre, s'en reconnaître spécialistes à chaque variation de politique internationale ; leur statut d'experts légitime le modèle et le « devoir » de le diffuser, et inversement le modèle et son transfert justifient la place des experts qui n'ont de fait aucun intérêt à ce qu'il disparaisse. Autrement dit, c'est le transfert du modèle en masse et sa défense par des institutions internationales puissantes (économiquement, politiquement) qui en fondent la légitimité. Les discours ont fait du modèle théorique un idéal et le transfert vient « *confirmer la croyance en la vocation universelle et la nature civilisée des dominants* » (Darbon, 1993, p. 132). Plus le transfert se maintient, plus l'hégémonie du modèle comme clé du développement se renforce...plus son transfert se justifie, entraînant l'impossibilité de le remettre en question. De plus, les acteurs du Nord en se reconnaissant mutuellement comme nécessaires pour le Sud (politiquement, économiquement, professionnellement, etc.), accordent une légitimité scientifique et utilité positive à la fois à leur place et au modèle, lui conférant un droit à être transféré.

En d'autres termes, l'universalité et l'homogénéité du modèle théorique transféré (un modèle de décentralisation pour tous les pays en développement), devient éthiquement louable et donc incontestable. Les échecs ou les dérives du modèle lors de son application dans la réalité, ne peuvent alors être expliqués que par la faute des sociétés réceptrices, tandis que « *l'existence de modes locaux de structuration et d'actions sociales est systématiquement niée* » (Darbon, 1993, p.125). De ce fait, les évaluations concernent toujours l'effectivité du modèle au Sud, par rapport au référentiel théorique. Le mécanisme du transfert lui-même, le rôle des acteurs du Nord et leurs interactions avec

le sous-système du Sud, porteur de valeurs et de fonctionnement différents, ne sont jamais évalués ou interrogés.

### 1.1.3. L'impuissance des acteurs de la coopération : exemple de la coopération décentralisée

Les ONG et autres acteurs praticiens du développement comme la coopération décentralisée, coincés entre deux réalités, sont directement dépendants des bailleurs et experts. Il leur est impossible de remettre en question l'approche du développement et le transfert de modèle puisque c'est aussi ce qui justifie leur place et leur existence.

La coopération décentralisée, comme tout acteur du développement au Nord, est elle-même inscrite dans des jeux d'acteurs, dont les bailleurs sont les acteurs les plus puissants. Bien que l'action soit portée par des collectivités autonomes, en entrant dans le champ du développement les collectivités territoriales françaises n'échappent pas au système normatif des bailleurs et de la communauté internationale : ils en sont dépendants. La coopération décentralisée n'existe que parce que ces mêmes acteurs reconnaissent, d'une part, la décentralisation comme modèle de développement et, d'autre part, reconnaissent la légitimité des collectivités à agir pour appuyer le modèle. En d'autres termes, c'est la légitimité du modèle qui légitime la coopération décentralisée et réciproquement, empêchant toute remise en question de l'approche et du modèle.

La coopération décentralisée s'adapte, change d'objectifs, de nom, mais ne participe pas à repenser l'approche du transfert de modèle ou à interroger la qualité du modèle de décentralisation. Pourtant, elle est un acteur en lien avec la réalité des dysfonctionnements locaux. Elle serait donc la mieux placée pour agir sur les approches du transfert de modèle et enrayer le mécanisme en offrant de nouveaux éléments aux décideurs par l'intermédiaire des coopérateurs. Le paradoxe est que ce qui fonde leur qualité et légitimité première aux yeux des bailleurs est inexploitable puisqu'ils se retrouvent en incapacité de faire remonter les réalités, notamment concernant le dysfonctionnement du modèle et son inadéquation.

L'appui institutionnel conditionne la place des collectivités territoriales dans le champ du développement. C'est ce qui les distingue des ONG et les légitime auprès des bailleurs en brandissant leurs connaissances en matière de gestion territoriale qu'elles peuvent mettre à profit auprès de collectivités étrangères. Les collectivités françaises réclament même une reconnaissance auprès de l'ONU, au même titre que les ONG, ce qui leur

permettrait d'accéder à plus de financements. Les coopérations décentralisées ne lâcheront donc rien de leur rôle d'appui institutionnel puisqu'il constitue leur principal argument d'action, même si leurs objectifs ont du mal à s'ancrer au Sud. En ce sens, elles se doivent de « faire semblant » d'être efficaces en ce domaine, coûte que coûte, et non de critiquer ou de remettre en question un modèle de gouvernance.

Quelle liberté de manœuvre les collectivités territoriales engagées en coopération décentralisée pourraient elles avoir pour refonder l'approche stratégique de manière officielle, sans perdre leur légitimité à exister en tant qu'acteur de l'aide au développement ? Assurément, quasi-nulle, ce qui constitue un énième paradoxe et un gros manque à gagner pour l'effectivité de l'aide, étant donné leurs connaissances du terrain. Si cela est valable pour la coopération décentralisée, elle ne constitue qu'un exemple d'acteur du Nord travaillant à l'appui au modèle, et pas le plus imposant.

#### 1.1.4. Absence de volonté des élites du Sud pour l'arrêt du transfert

Le transfert du modèle de la décentralisation joue un rôle indirect dans le mal-développement et dans la déstructuration de l'État ; il semble, a priori, aller à l'encontre des intérêts des élites locales ou les menacer. Les objectifs du modèle peuvent aller même à l'encontre de leurs intérêts personnels et/ou claniques. Ils visent en effet à instaurer une égalité, la démocratie et donc le partage du pouvoir et du contrôle territorial. Il amène aussi l'émergence de contre pouvoirs ; les élites locales n'ont logiquement aucun intérêt premier à vouloir réellement instaurer le modèle.

Pourtant, on constate que les acteurs puissants demeurent invisibles, mais surtout qu'aucune forme de contestation ou de contre-proposition de modèle de développement n'émane de leur part. On peut incriminer le poids de la communauté internationale mais la responsabilité de ceux qui acceptent le modèle et le mettent en place n'est pas à négliger.

De plus, les experts, politiques et discours des acteurs au Sud (acteurs visibles) participent, eux aussi, à entretenir le mythe du modèle. En effet, ce sont eux qui au Sud véhiculent la pensée occidentale et la croyance dans la théorie de la bonne gouvernance comme vecteur de développement pour leur propre pays. Nous retrouvons dans les textes de lois, discours politiques, médias, livres blancs et autres rapports de commission de réformes, ou DSNCRP (voir Chapitre 1\_2.2.2. page 121) les mêmes

stratégies et vocabulaires témoignant du mimétisme. Cela contribue aussi à diminuer voire à bloquer l'émergence d'une quelconque alternative au modèle proposé et contribue à renforcer son universalité et par la même l'uniformité d'évaluation des situations des pays en développement.

Les acteurs invisibles tirant le plus parti du modèle, quant à eux, n'ont aucun intérêt à être reconnus officiellement ou à se placer dans le modèle, la position officieuse étant une des meilleures stratégies pour protéger leurs intérêts et pouvoir jouer sans les contraintes du cadre formel et de ses réglementations. L'invisibilité, dans de tel cas, n'est pas subie mais bien choisie. Nous interrogeons un acteur malgache inscrit dans le modèle (type B') sur la raison qui pousse les détenteurs de pouvoir à rester invisibles :

« Parce qu'on ne veut pas de la décentralisation ici ! On parle de « société civile » ! Les bailleurs veulent donner leurs financements à des ONG, des organisations de société civile, donc on en crée, on fait semblant...et les rois connaissent bien tout ça. Ils n'ont aucun intérêt à se revendiquer officiellement, ils perdraient les partenaires. Depuis l'ombre, ils peuvent tirer les ficelles avec des interlocuteurs bien choisis justement pour leurs liens avec ce système. » (Mr X, Antananarivo, 2012).

Étant donné les intérêts que certains acteurs du Sud en retirent, il ne s'agit pas de l'imposition d'un modèle au Sud mais bien d'une importation choisie. Le modèle transposé devient nécessaire à la lutte des places des acteurs du Sud, il s'incruste dans leurs stratégies. Il présente des rentes économiques et de pouvoir non négligeables. Aussi, ces élites n'ont aucun intérêt à ce qu'il réussisse mais encore moins à le voir disparaître. Il est au contraire une couverture idéale pour conserver le maintien de leur hégémonie. En soutenant et positionnant des alliés aux postes décisionnels formels, elles constituent ainsi des réseaux stratégiques travaillant officiellement au nom de la démocratie, et officieusement à l'entretien d'intérêts spécifiques. « *La décentralisation n'est pas une contrainte subie, mais une opportunité de consolidation de pouvoir* » (Darbon, 2002, in Otayek 2005, p.9). Elle est elle-même abordée comme un thème de l'aide internationale et non comme une volonté politique (Otayek, 2005). Les acteurs du Sud acceptent le modèle comme ils acceptent toute forme d'aide au développement émanant du Nord, dont ils sauront tirer parti : emplois, postes décisionnels, rentes économiques ou politiques, etc.

Encadré 25 - **Rester dissimulé, une stratégie malgache, du local au global : extrait d'un texte d'Emmanuel Fauroux sur la recherche anthropologique à Madagascar**<sup>203</sup>

« En milieu rural malgache, on peut observer au moins trois types principaux de pouvoirs locaux qui peuvent cumuler leur action ou s'affronter dans d'obscures luttes pour l'hégémonie locale : un pouvoir lignager, des rapports de clientèle et ce qu'on pourrait appeler, pour simplifier un pouvoir magique. Un observateur peu aguerri peut vivre plusieurs mois dans un village sans entrapercevoir l'importance et, même, l'existence de ces pouvoirs magiques car ceux qui les détiennent, les devins et les tradi-thérapeutes, agissent dans la plus grande discrétion. Ils tirent même une partie significative de leur pouvoir du secret qui entoure leurs activités. De leur côté, les rapports de clientèle sont particulièrement opaques. À première vue, un *mpanarivo*<sup>204</sup>, qui contrôle plusieurs dizaines de personnes, voire beaucoup plus, dispersées sur l'ensemble d'une petite région, apparaît souvent, localement comme un personnage anodin, sans plus de pouvoir que les autres. Il ne cherche pas à montrer ce qu'il est vraiment. Il cherche même délibérément à le cacher pour de multiples raisons : prudence, souci de ne pas provoquer la jalousie, souci d'éviter toute ostentation qui pourrait déclencher des mécanismes lignagers de redistribution, discrétion générale caractéristique de la culture malgache en milieu rural. Pour des raisons symétriques, ses « clients », et dépendants ne parlent pas de tout ce qu'ils lui doivent ou des tâches qu'ils doivent accomplir pour lui.(...). On peut apprendre aussi qu'un personnage tout à fait ordinaire, vêtu comme les autres et vivant dans une case aussi modeste que les autres est, en fait, très riche et possède plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de bœufs, discrètement répartis entre plusieurs pâturage peu accessibles.

Pour leur part, les pouvoirs lignagers sont plus apparents, mais eux aussi sont trompeurs car les rapports de parentés et les rapports de clientèle sont souvent en contrepoids. En période de difficultés économiques, les chefs de lignages ont du mal à éviter de rentrer dans la dépendance (...) d'un *mpanarivo*, qui a su conserver sa richesse en bœufs et qui a eu l'intelligence de la gérer avec une générosité intéressée. (...). »

---

<sup>203</sup> FAUROUX Emmanuel, « Anthropologie », *Parcours de recherche à Madagascar. L'IRD et ses partenaires*. FELLER Christian, SANDRON Frédéric (dir.), IRD Editions, Marseille 2010, pp.113-138

<sup>204</sup> « «Patron », personne localement influente, puissante et riche. Il est souvent propriétaire de grands troupeaux de bœufs et contrôle de vaste réseaux de clientèle. » (Fauroux, 2010, p.122).

Aussi, les élites locales dissimulées ne remettent-elles jamais en question le modèle proposé, mais s'en emparent totalement, mettant en œuvre leur compétence en termes de mimétisme. Comme les experts du Nord, certains acteurs du Sud sont en capacité de passer d'un modèle à un autre si l'ancien n'est plus en vogue. Le mimétisme se retrouve dans le langage, dans l'attitude, les discours mais aussi dans les politiques et les institutions. Ils ont de toutes manières besoin de la reconnaissance du Nord. Les Constitutions sont les premières traces de ce mimétisme. Celle de Madagascar inscrit à la fois le *Fihavanana* et la décentralisation comme priorités nationales. Il est intéressant de souligner comment le gouvernement prône par ce biais, à la fois le modèle qui est transféré, mais aussi les valeurs traditionnelles, satisfaisant ainsi les acteurs du Nord et la population. Ce mimétisme sur papier se confronte à la structuration des pouvoirs en place dont les stratégies mènent à une (re)concentration du pouvoir, résultats opposés aux promesses de la Constitution. Ajoutons enfin que d'autres élites intellectuelles, formées au Nord, participent à défendre le modèle venu du Nord par la foi qu'ils y placent sans contribuer à le remettre en question.

## **1.2. Des acteurs en interdépendance permettant le maintien du système du transfert**

« La plupart du temps, il n'existe pas un mais plusieurs jeux plus ou moins interconnectés et dont l'interconnexion suppose une régulation globale (...). Étant donné l'évolution de nos sociétés, les contextes d'action seraient marqués par une interdépendance beaucoup plus grande entre des acteurs dont les décisions n'affecteraient pas seulement les interactions au sein du système mais aussi le système lui-même. » (Friedberg, 1997, in Lugan, 2006, p.48).

### **1.2.1. Interdépendance au sein des sous-systèmes Nord et Sud**

À travers les analyses des deux précédents chapitres, nous avons vu comment chacun des acteurs a un intérêt personnel au maintien du transfert de modèle. L'imbrication des jeux de places au Nord et au Sud constitue un système composé d'un sous-système Nord et d'un sous-système Sud.

Chacun de ces sous-systèmes fonctionne sur des logiques, stratégies et intérêts différents, qui reposent sur des valeurs et croyances qui lui sont propres, mais qui ont

pour point commun de maintenir le transfert, en satisfaisant d'abord des intérêts éloignés de la solidarité internationale : d'un côté les acteurs du développement décaissent, font des projets, rendent des comptes aux financeurs exigeants, légitimant le maintien de leurs interventions. De l'autre, une société réceptrice du modèle reposant sur des liens clientélistes ou familiaux constituant de vastes réseaux de pouvoir dissimulés sous une décentralisation fantôme, permet le renforcement de l'hégémonie des plus puissants.

Pris isolément, chacun des sous-systèmes renferme des jeux de places qui permettent son équilibre. Les acteurs du Sud sont en interdépendance entre eux, tout comme les acteurs du Nord le sont entre eux aussi. Les interrelations constantes entre acteurs expliquent ainsi le maintien de chacun à sa place. De plus, chacun des sous-systèmes utilise le modèle pour se maintenir. De fait, sous-système du Nord et sous-système du Sud sont dépendants du modèle pour perdurer.

Les acteurs du Sud déploient des stratégies qui configurent le sous-système en système complexe en équilibre ou en perpétuelle recherche d'équilibre par les transferts de modèles et moyens associés. Le modèle de décentralisation est en effet transféré sur un jeu d'acteurs du Sud préexistant qui évolue et s'adapte aux nouvelles règles, contraintes et opportunités que le modèle amène.

Tous les acteurs de ce sous-système, malgré les différences de bénéfices qu'ils peuvent tirer du transfert sont en interdépendance. On soulignera l'interdépendance entre les acteurs visibles d'une part, invisibles d'autre part, mais aussi entre visibles et invisibles par les alliances et/ou conflits qui se tissent entre eux perpétuellement. Ces deux sous-systèmes étant interconnectés s'alimentent, permettant la permanence des places et du sous-système. Les perturbations extérieures étant changeantes, les connexions entre acteurs le sont aussi. Le sous-système, en bon système complexe est en rééquilibrage permanent mais ne disparaît jamais.

Même la population, par sa dépendance vis-à-vis des acteurs détenteurs d'un quelconque capital, participent à l'entretien du modèle tout en le freinant. De fait, les jeux de places des acteurs du Sud (visibles/invisibles et anciens/nouveaux pouvoirs), s'ils se complexifient par l'importation du modèle, n'en demeurent pas moins en parfait équilibre. Ce qui, aux yeux du développeur, semble être un chaos de logiques individuelles, est en réalité, du point de vue des acteurs du Sud, une logique

d'appropriation et de détournement du modèle parfaitement habile et claire afin de maintenir ou acquérir une place.

Le sous-système du Nord renferme lui aussi des interrelations entre ses acteurs lui permettant de parvenir à un équilibre. Il subit perpétuellement des perturbations externes liées aux politiques globales. Dernièrement, la mondialisation et les politiques de libéralisation ont fait perdre le poids décisionnel des États dans les politiques internationales de coopération au développement, venant bousculer les jeux de places préexistants et permettre l'émergence de nouveaux acteurs rentrant en jeu, publics et privés. Le sous-système du Nord, pour perdurer, sait également s'adapter et développer de nouvelles stratégies qui impactent les modèles pensés et transférés au Sud. Les États n'étant plus en capacité de financer l'aide, les acteurs du développement, pour poursuivre leur travail au Sud, vont chercher des alliances auprès d'acteurs qui, au départ, sont extérieures au système (tout comme le font les acteurs du Sud), comme les entreprises privées. Les acteurs de la société civile sont nouveaux eux aussi, mais leur impact sur le système est négligeable. Pour maintenir leur place, les acteurs vont donc passer des partenariats avec des banques et des entreprises, dont ils vont aussi devoir suivre les directives. Mais ces acteurs financeurs sont aussi dépendants des acteurs de la coopération car ils constituent leur lien avec le niveau local, leur permettent de s'assurer de bons investissements. Aussi l'approche du développement, son modèle génériques et ses objectifs s'en trouvent-ils inchangés. Chacun des acteurs du Nord positionnés au Nord et au Sud est en interdépendance avec tous les autres et se maintient à sa place par les interrelations qui le soutiennent : les bailleurs et la Communauté internationale s'accordent entre eux mais aussi avec les Institutions Financières Internationales et les entreprises privées, aujourd'hui à la table des négociations dans la définition des stratégies de développement. Ces dernières sont relayées auprès des États et organismes de coopération et enfin auprès des coopérants qui appliquent les directives internationales.

### 1.2.2. Nécessité du modèle dans les jeux de places et interdépendance Nord/Sud

Enfin, les stratégies d'un sous-système intégrant les acteurs de l'autre et réciproquement, les deux entités sont interdépendantes, formant le système complexe du transfert de modèle. Les acteurs du Nord n'existent pas sans les acteurs du Sud et réciproquement. Nord et Sud, par leurs interrelations se maintiennent respectivement à



leurs places. Les élites du Sud dépendent de la reconnaissance des acteurs du Nord et savent déguiser les jeux de places et enjeux de pouvoirs qui leur sont propre par un modèle venu du Nord, tandis que le Nord continue de faire semblant de ne pas voir la supercherie des acteurs du Sud pour pouvoir perdurer. Le Nord s'appuie alors sur les acteurs du Sud qui font dysfonctionner le modèle, ceux disposant du plus de capital social, spatial et économique, les « bons partenaires ».

C'est en cela que le système global fonctionne. Pour continuer à garder cette dynamique, le transfert de modèle est donc nécessaire, vital. Les acteurs du Sud, même s'ils ne s'approprient pas le modèle, s'approprient clairement les règles du jeu du transfert de modèle dont ils savent capitaliser l'expérience. En témoigne leur forte capacité de mimétisme institutionnel ou d'adaptation au langage du développement.

D. Darbon compare le mécanisme de transfert de modèle de politique publique à celui d'un marché qu'il nomme le « *marché institutionnel* ». Selon lui, les modèles ne sont créés et diffusés seulement parce qu'ils répondent à des intérêts dominants d'acteurs, ces mêmes acteurs qui diffusent le modèle et que

« (...) de la sorte, il n'y a modèle que parce qu'il y a opportunités de réplication et non parce qu'il y a valeur objectivement supérieure. (...) Plus exactement, le marché de l'institutionnel semble fonctionner entre, d'une part, des acheteurs de produits institutionnels (Institutions Financières, autres institutions internationales, États et organisation sociales à fortes capacités financières, ...) (...) et, d'autre part, un nombre croissant d'acteurs, arènes, formes et espaces, agences sociétés, consultants internationalisés, qui sont à la fois des opérateurs et exécutants des premiers et des lobbies influents (...) » (Darbon, 2009, p.267).

L'impossibilité d'interroger le sens de la pratique du transfert de modèle de développement est renforcée, puisque c'est celui-ci qui justifie la place de tous les acteurs dans le système. Le mécanisme de l'aide et du transfert depuis le Nord vers le Sud tourne en permanence de manière autonome et renferme de plus en plus d'acteurs qui deviennent finalement dépendants du mécanisme pour satisfaire leurs besoins. Ces acteurs ont tous une approche et des motivations différentes de leurs actions (esprit de solidarité et volonté d'améliorer les situations des plus pauvres, intérêt économique ou politique, appât du gain ou vision carriériste), et ne jouent pas à la même échelle de

pouvoir. Les financeurs ont besoin des acteurs de la coopération pour faire appliquer des politiques de développement et de mise en œuvre le modèle, et ces derniers ont besoin des premiers pour obtenir des financements et se maintenir à leur place. Les acteurs du Sud ont besoin du modèle pour se protéger, accroître ou conserver un capital, accéder ou préserver une place. Qu'importe finalement le modèle, c'est son transfert qui est à maintenir. Le sous-système du Nord, flexible, dispose ainsi d'une permanence notable, contribuant à l'entretien d'une certaine domination dans les stratégies de développement pour le Sud. Ces acteurs, aussi inégaux qu'ils puissent être, ont aussi comme point commun de ne pouvoir interrompre le mécanisme du transfert, quand bien même ils le souhaiteraient. De fait, les actions individuelles des acteurs du Nord et du Sud, s'inscrivent dans une contre-finalité par rapport aux objectifs officiels du système.

Le modèle émanant du Nord est comme absorbé par le Sud. Il n'est pas un corps étranger incompatible mais devient, pour un temps, une partie intrinsèque du sous-système du Sud. D'un sous-système dépend la survie de l'autre. Ils se légitiment donc réciproquement. Ils peuvent aussi fusionner. Des acteurs du Nord peuvent se retrouver ainsi dans le sous-système Sud (coopérants, entreprises...) et vice versa (diaspora, *businessman*...), et des alliances se tissent pour des intérêts communs. La greffe prend donc bien, non pas pour permettre le développement, l'instauration d'une gouvernance démocratique et locale, ou aider les plus défavorisés, mais bien pour permettre à certains de s'accaparer les rentes du transfert. Autrement dit, le transfert de modèle fonctionne pour certains acteurs du Nord et du Sud.

## **2. Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle**

### **2.1. Cyclicité des transferts de modèle**

#### **2.1.1. Un transfert de modèle créateur d'instabilité chronique au Sud...**

Nous avons pu démontrer comment le transfert de modèle vient bousculer les ordres et places au Sud et réactiver des luttes de places internes. Ces luttes de pouvoir mènent au maintien et creusement des inégalités dues aussi à une impossible coalition stable des élites (Voir Chapitre 7\_2. Page 364). Ces tensions exacerbées, entre élites, auxquelles

s'ajoute la frustration des populations, peuvent être si fortes que le sous-système du Sud peut être perturbé et menacé dans son équilibre, menant à une crise, nécessitant un changement interne. En effet, « *toute société (...) produit continuellement des écarts à la norme qui l'oblige à changer en permanence afin de retrouver un certain équilibre momentané (...). La crise est une période de perturbation, de désordre. (...)* »<sup>205</sup>. Les travaux de l'équipe DIAL sur Madagascar désignent en effet cette instabilité des alliances entre élites comme facteur responsable des crises cycliques que connaît le pays. Le terme de « crise », dans notre étude, peut aussi s'étendre à l'échec du modèle et/ou à l'absence de stabilité dans les jeux d'acteurs.

Le paradoxe réside dans le fait que cette instabilité au Sud naît aussi en partie de l'importation de modèle de développement et des moyens associés qu'ils véhiculent, tandis que le modèle cherche au contraire à amener de la stabilité. Le rapport PCIA sur Madagascar de l'Unicef (2010), écrit à ce propos :

« Les projets de développement, de par la force leur seule existence, ne génèrent, ni ne renforcent les conditions de paix. Sans le degré nécessaire de contextualisation, les interventions de développement peuvent être en contradiction avec les systèmes de valeurs traditionnels et les structures d'autorité, accroître les enjeux de la compétition économique, voire politique et aggraver, plutôt que réduire, les tensions sociales (...) » (Jütersonke, Kartas, 2010, p.8).

Plus loin, ils s'appuient sur les rapports de l'OCDE qui établissent le même lien de cause à effet :

« Les études (OCDE/CAD), ont prouvé que l'impact positif de beaucoup d'assistances était bien inférieur à celui prévu à l'origine (...). En conséquence, les effets positifs du dysfonctionnement peuvent être sérieusement réduits, et peuvent même, dans certains cas, aggraver la situation et renforcer les moteur de conflits (...) » (Jütersonke, Kartas, p.10).

M. Lussault souligne quant à lui que « *la régulation politique de cette lutte par les places est paradoxale. Les institutions (nationales et surtout internationales) légitiment et*

---

<sup>205</sup> Gurvitch, Boudon, Parson, *Changement social*, in Lugan, Lexique de systémique et de prospective, Conseil économique et social Midi-Pyrénées, 2006, p.17.

*encouragent ce régime de concurrence individuelle, en tant qu'il serai vertueux et assurerait la prospérité des individus et celle du groupe social (...) ».* Mais en parallèle, *« les mêmes institutions mettent en œuvre de plus en plus de règles et de procédures de contextes des déplacements des individus, procédures qui peuvent aller jusqu'à la volonté de restreindre voire d'interdire les capacités de certains acteurs à accéder à des places »* (Lussault, 2014)<sup>206</sup>.

Le modèle de décentralisation définit officiellement des places qu'occupent toujours les mêmes acteurs et qui en freinent l'accès à d'autres, alors qu'il prévoit l'inverse. En réalité, le modèle ainsi transféré, en passant par le filtre des jeux du sud, ne laisse aucune place à l'émergence d'une réelle alternative et contribue à déstructurer les ordres établis. Un paradoxe créant des frustrations, tensions, complexifiant les stratégies et aggravant les conflits d'acteurs, en bref un déséquilibre dans le sous-système Sud pouvant mener à la crise.

Les jeux d'élites, le poids de certaines et leur capacité à garder une mainmise sur le modèle et la société, freinent donc l'émergence d'une réelle démocratie ou d'une bonne gouvernance. *« Le jeu démocratique constitue une source de pression populaire constante, susceptible de conduire le pouvoir gouvernemental à remettre en cause leurs profits (...). La conséquence (...), est l'existence d'une instabilité politique chronique (...) »*, écrit Pierre Louis Naud à propos d'Haïti (Pierre, 2008, p.67).

À Madagascar, un seul politicien a pu accéder au poste de président de la République en voulant supprimer les inégalités entre groupes statutaires qui plombent et verrouillent le pays. Il fut assassiné cinq jours après son élection. Les guerres d'élites s'infiltrant à toutes les échelles et sur tous les domaines d'activité relatifs au pouvoir, l'instabilité politique, économique et sociale est quasi constante et ne permet pas l'institutionnalisation du pouvoir, mais favorise, au contraire, sa personnification en restant dans les mains de quelques familles.

Le transfert de modèle et l'aide qui l'accompagne, non seulement renforce les stratégies individuelles, mais participe à l'affaiblissement du rôle de l'État, en le vidant de ses prérogatives ; Ce dernier devient alors incapable de répondre aux tensions internes qui se cristallisent autour des enjeux de pouvoir post-transfert.

---

<sup>206</sup> Lussault, *Places (Lutte des)-* espaces Temps.net, 15/07/2014, <http://www.espacestems.net/articles/places-lutte-des/>

Les élites intellectuelles et/ou politiques qui veulent faire « bouger les choses », se heurtent rapidement au mur imposant des intérêts des élites locales (voir le profil des élites intellectuelles, Chapitre 5\_3. Page 286). De nombreuses personnes arrivant au gouvernement pour réformer, statuer, voire tenter de mettre un terme à l'accaparement du pouvoir, à la corruption et à la « mauvaise gouvernance » dans les pays en développement, se retrouvent exposées, pour mieux être évincées par des coalitions cherchant à préserver leurs intérêts (cas observé à Madagascar au sein du Ministère de la décentralisation)<sup>207</sup>.

Pierre Louis Naud, toujours à propos d'Haïti, résume sans détour : « *Les risques élevés de mort violente et/ou de perte de son patrimoine personnel et familial dissuadent tout individu honnête et compétent de penser à faire une carrière politique (...).* » (Pierre, 2008, p.72)

La cyclicité des crises, fondée sur une absence de coalition des élites, s'autoalimente. Pierre parle d'une « *dynamique d'un chaos multidimensionnel* » qui « *nourrit ensuite les stratégies de ses bénéficiaires, c'est-à-dire les acteurs dominants tendant à mettre définitivement leurs intérêts à l'abri de tout mécanisme de contrôle politico administratif et juridique (...)* ». Cette absence de contrôle renforce « *l'imprévisibilité des conduites individuelles* » et l'appréhension des jeux d'acteurs. (Pierre, 2008, p.78).

En résulte une impossibilité de faire émerger une véritable élite politique au service de la communauté et de l'institutionnalisation du pouvoir, nécessaire à la construction d'un ordre social plus juste. La stabilité est pourtant la base du développement selon la théorie. North, Wallis et Weingast, experts de la Banque mondiale, distinguent trois types d'états naturels des pays : fragile, de base et mature. Ces trois états requièrent des stratégies de développement qui leur sont propres, différenciés par la manière dont l'État s'engage à gérer les compromis pour la croissance et le développement<sup>208</sup>. Des pays comme Haïti ou Madagascar, aux états fragiles ont, selon les auteurs, besoin d'assurer les rentes économiques des élites, voire dans un premiers temps de maintenir leur monopole économique et politique, afin de pouvoir atteindre une cohésion et une stabilité qui mènerait à la fameuse confiance dans les institutions, gages de croissance et

---

<sup>207</sup> Cas aussi de la malienne Aminata Traoré, qui témoigne de son expérience en tant que Ministre de la Culture entre 1997 et 2000, dans un ouvrage intitulé *Le viol de l'imaginaire*, Fayard, Actes Sud, Paris, 2002, 206p.

<sup>208</sup> C. North Douglass, J. Wallis John, R. Weingast Barry *Violence et ordres sociaux*, Gallimard, 2010, 460 p.,

développement. Aussi, si les élites malgaches et haïtiennes ne parviennent pas à instaurer une coalition stable, c'est bien que leurs intérêts sont perpétuellement menacés, notamment par le transfert du modèle qui n'a pas vocation première à maintenir leur monopole. Aussi, « *toute transformation de l'ordre social qui pourrait remettre en cause leur accès privilégié aux ressources économiques suscite de fortes résistances de leur part* » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.30). L'action à court-terme et l'individualisme montant semblent alors une simple réaction à des intérêts et places menacées par l'importation du modèle. Mais n'est ce pas là une réaction propre à la nature humaine? Car ce n'est que lorsque les intérêts personnels et familiaux sont protégés, qu'un individu peut considérer l'intérêt collectif.

### 2.1.2. ... nécessitant le transfert de modèle : rétroaction Sud/Nord

Le transfert de modèle est créateur de tensions au Sud, période pendant laquelle les jeux de places cherchent l'équilibre à travers des stratégies de réappropriation. Mais bientôt il y a comme un rejet du modèle, car l'instabilité dans les alliances et le maintien de la pauvreté qui en résulte, mènent à la crise. « *Comme un greffon, la technologie importée est progressivement rejetée ou assimilée par l'organisme, l'absence de réaction au corps étranger conduisant automatiquement au développement de processus de détournement (...) qui la rende inopérante* » (Darbon, 1993, p.120).

La crise est aussi le témoignage flagrant de l'échec des modèles de bonne gouvernance au Sud. D'ailleurs la cyclicité des crises au Sud, qui sont de plus en plus proches dans le temps, soulève de nombreuses interrogations dans la communauté des experts internationaux (Nations Unies, Banque mondiale, AFD). « *Pour être résolue elle (ndlr : la crise) exige un effort d'innovation* ».<sup>209</sup> Dans le cadre de crises politiques, économiques ou sociales, étant donné la faiblesse de l'État, de l'économie, la division des parties prenantes et les conflits d'acteurs exacerbés, l'innovation est quasi-impossible et nécessite l'intervention de l'aide extérieure comme régulateur, ce qui justifie l'interventionnisme du Nord dans les pays du Sud. Le non ancrage du modèle et les conséquences de son transfert au Sud agissent comme une rétroaction sur le jeu de places au Nord. En effet, au-delà des interconnexions entre les acteurs des deux sous-systèmes et leur dépendance au modèle, Nord et Sud sont en interdépendance : les

---

<sup>209</sup> Barel, Morin, Parson, *Crise*, in Lugan, *Lexique de systémique et de prospective*, Conseil économique et social Midi-Pyrénées, 2006, p.21.

inégalités voire crises sont une réponse à la perturbation envoyée depuis le Nord. L'effet rétroactif a pour impact de perturber à son tour le sous-système du Nord, qui cherche à se réadapter aux changements des enjeux au Sud pour proposer un nouveau modèle. En effet, si le modèle ne fonctionne pas au Sud, amenant l'instabilité, il ne remplit pas non plus les objectifs de stabilité pour investissement des acteurs du Nord.

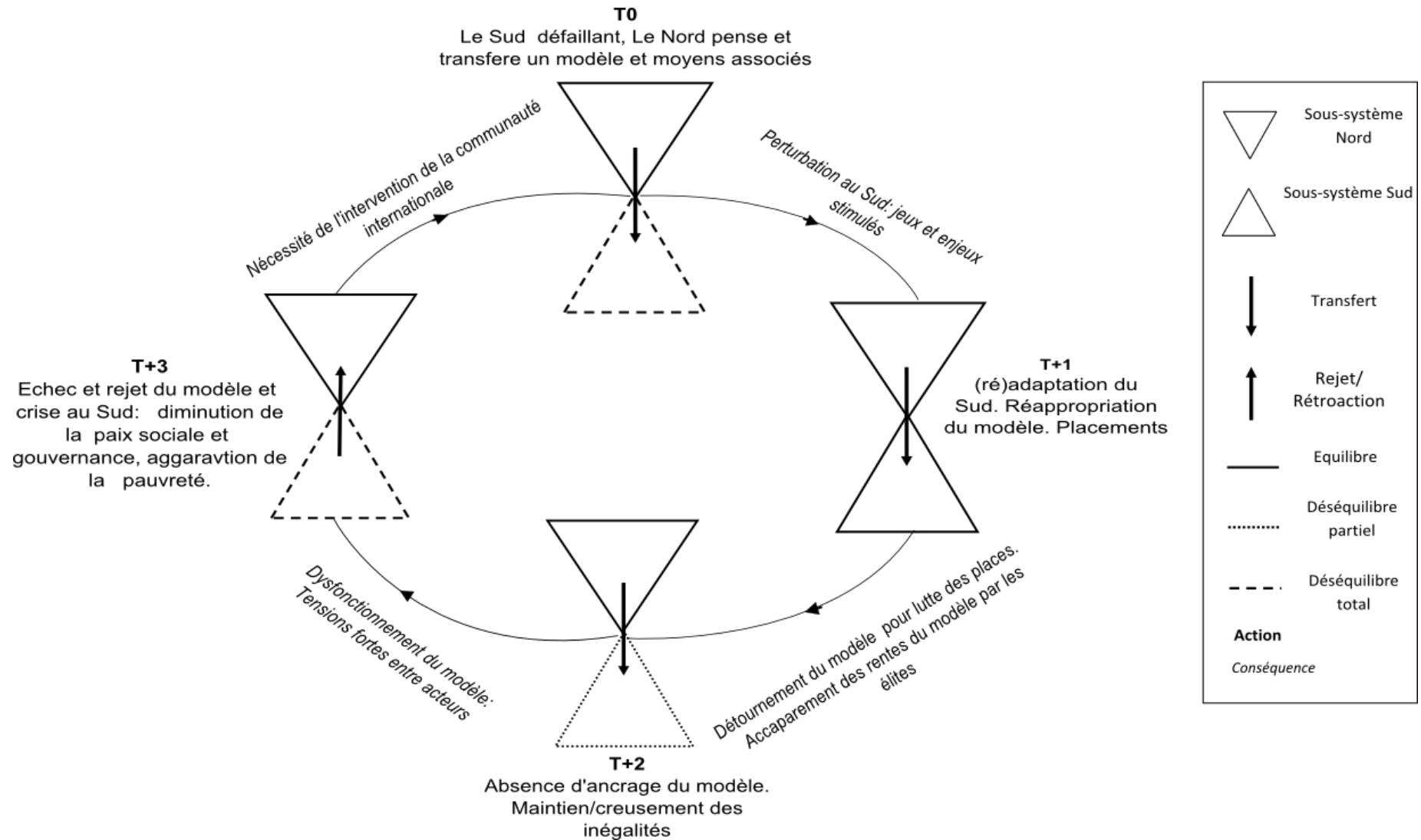
#### Encadré 26 - **Cyclicité des crises et des transferts en Haïti**

Concernant Haïti, de tout temps, l'instauration d'un État de droit démocratique est confrontée au poids des élites et leurs stratégies de conservation d'intérêts personnels, menant à une crise, nécessitant l'assistance étrangère, et un modèle de gouvernance, eux mêmes créateurs de nouvelles tensions interne. G. Barthélémy, anthropologue, montre comment à la postindépendance, la nouvelle élite se détourne de la nécessité d'un État de droit, au profit de ses propres intérêts. Il souligne que « sous couvert d'idéologie révolutionnaire (modèle français), l'enjeu est bien la maîtrise du pouvoir du clan privilégié des affranchis » (Barthélémy, 2004, p.110). Plus tard, ce sont encore les luttes intestines d'élites au pouvoir qui justifient l'intervention et l'occupation américaine, entre 1915 et 1934...Celle-ci permettant « l'émergence de nouveaux acteurs politiques originaires des classes moyennes » (Pierre, 2008, p.72) et noires, autrement dit de nouveaux contre-pouvoirs, suscitant de nouvelles tensions internes. Ces dernières sont à leur paroxysme lors du règne dictatorial et sanguinaire des Duvalier, père et fils, entre 1957 et 1986. Dans les années 1990 et le début des politiques de bonne gouvernance, ce sont les élites d'origines étrangères (les F') qui se soulèvent et organisent le coup d'État de 1991. « Cet énième coup d'État est l'aboutissement catastrophique d'une profonde contradiction entre les exigences d'un ordre démocratique et l'appareil d'État appelé à se modifier et dominé par les intérêts d'une mafia militaro-civile. Et c'est la défense à tout prix de ces intérêts qui représente la cause essentielle de ce coup d'État » (Etzer Charles, 1994, p.404).

En 1994, Aristide mène le mouvement *Lavalas* pour le retour à l'ordre constitutionnel, en réclamant l'intervention étrangère (tout comme Ratsiraka, président malgache à la même période, fait appel à la communauté internationale pour se protéger). Mais trois ans plus tard, le mouvement animé de tensions internes se scinde en deux groupes s'opposant fortement dans une lutte de pouvoir, renforçant la crise politique du pays...et justifiant l'intervention des Nations-Unies pour la stabilité du pays, la MINUSTAH (entre 1994 et 1999 et depuis 2004 jusqu'à aujourd'hui).

Nous présentons une illustration du cercle vicieux de l'aide au développement (voir Schéma 15 - page 428), résumant le mécanisme du transfert de modèle et son rejet.

Schéma 15 - Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle.





Le système du transfert de modèle perdure depuis les indépendances en même temps que ces mêmes modèles théoriques échouent au Sud. Ce paradoxe réside dans la manière dont fonctionne le mécanisme. L'état critique du Sud justifie l'intervention du Nord et le transfert d'un modèle, le modèle justifiant les actions du Nord dans les pays en développement. Le Sud reçoit ce modèle, s'adapte aux nouvelles règles, places, opportunités que le modèle et la présence des acteurs du Nord amènent. Ces jeux et enjeux d'acteurs locaux sont en effet perturbés par le modèle qui renferme des logiques et objectifs allant parfois à l'encontre des intérêts des détenteurs de pouvoir. Mais les acteurs du Sud sachant jouer le jeu du développement, endossent leurs rôles et instrumentalisent le modèle, le détournant de sa fonction initiale. Le modèle sert à alimenter un jeu de places. Au bout d'un certain temps, le modèle n'est toujours pas effectif mais les tensions internes entre les acteurs mènent à l'instabilité. Si le modèle ne fonctionne pas/plus, un nouveau modèle est pensé au Nord pour rétablir la stabilité du pays...et le transfert de modèle se poursuit. Celui-ci est en permanence réapproprié, absorbé dans un jeu d'acteurs plus puissants ...menant à la crise et à la nécessité d'un nouveau modèle, etc.

En d'autres termes, les adaptations et stratégies des acteurs du Sud sont la conséquence du transfert de modèle, et c'est parce que le modèle est transféré sans prise en compte des jeux internes des sous-systèmes du Nord et du Sud que le modèle échoue sans cesse. *« La technologie peut se raffiner, le savoir se sophistiquer, rien n'empêchera que le modèle (...) ne soit abandonné parce que la perception du moment aura changé. Ainsi pourra t-on comprendre les cycles de modèles de développement »* (Darbon, 2009, p.267).

Ce constat existe donc depuis le début de l'aide au développement. Le système tourne sur lui-même. Le temps passe, les acteurs changent, se multiplient, mais le mécanisme reste toujours le même et se renforce : un modèle est proposé, il est estimé universel par ceux qui le pensent et érigé en solution pour aider les pays en développement, que cela soit le mythe du progrès industriel, les programmes d'ajustement structurel, le développement humain, le développement durable ou la bonne gouvernance. Puis ce modèle est transposé au Sud, il est financé, encouragé, tout le monde y croit...jusqu'à son échec. Jamais il ne participe à aider les « bénéficiaires cibles. »

## 2.2. Conséquences paradoxales de la cyclicité des transferts de modèles

### 2.2.1. Maintien et renforcement de la dépendance Sud/Nord

Cette nécessité de l'intervention des acteurs du Nord, renforce au passage leur poids politique ou économique. L'appui du Nord peut-être militaire (comme la présence de la MINUSTAH en Haïti), mais aussi d'ordre économique. Ainsi la crise justifie l'intervention de l'aide, mais comme l'État est de plus en plus fragile, les entreprises deviennent incontournables pour aider post-crise. C'est exactement ce qui s'est passé en Haïti, après le séisme. L'État étant inexistant, qui mieux que les entreprises pour aider à la reconstruction ? Les acteurs privés du Nord mais aussi du Sud avec qui ils traitent, tirent donc bénéfice de ces crises. Ils renoncent au « *progrès économique politique et socioculturel, préférant exploiter à leur seul profit les ressources diverses disponibles et laisser la gestion des problèmes sociaux et écologiques provoqués par leurs pratiques aux instances internationales* » (Pierre, 2008). Autrement dit, plus il y a de présence des acteurs du Nord, plus les acteurs du Sud se désinvestissent de leurs responsabilités dans la structuration du bien commun, entretenant des stratégies individuelles, délaissant la population. L'instabilité chronique, aggravant les conditions de pauvreté et le délitement de l'État, renforce la nécessité de l'intervention de la communauté internationale et la légitimité de l'aide, voire l'occupation d'un pays pour conduire sa gouvernance. De l'appui à la gouvernance à l'ingérence, il n'y a qu'un pas. Le énième paradoxe de l'aide par transfert est qu'à terme, les crises sont de plus en plus récurrentes et la dépendance des pays en développement envers le Nord accentuée. La décentralisation devrait permettre une gouvernance horizontale et/ou *down/top*. À l'inverse, le modèle, ainsi transféré, participe à entretenir une gouvernance *top/down* du Nord au Sud, mais aussi, au vu de l'absence d'effectivité du modèle, au sein même des pays en développement.

### 2.2.2. Un système complexe paradoxal vicieux pour les uns, vertueux pour les autres

Le système tourne sans cesse, sans jamais changer profondément, remplissant les intérêts d'acteurs du Nord et de quelques acteurs du Sud, tandis que la déstructuration des États du Sud et la détérioration des conditions de vie des populations s'accroissent et nécessitant plus fortement encore un modèle normé provenant des États du Nord.

« Ainsi s'explique en dépit de l'échec de ses transferts systématiques de modèle du Nord vers les Afriques depuis l'indépendance, ceux-ci continuent, puisque les experts et consultants du Nord et du Sud, professionnels du Sud et *leader* du Nord en tirent des avantages non compatibles mais qui se cumulent » (Darbon, 2009, p.275).

Ce système complexe paradoxal permet au passage à des acteurs du Nord et du Sud, dominants, de s'auto-maintenir à leur place. C'est en cela que le transfert de modèle fonctionne, mais comme un cercle vicieux, car dans l'équation, on oublie de servir les intérêts des personnes pour qui le modèle a été créé, à savoir les plus pauvres et vulnérables, les « hors-jeu », c'est-à-dire la majeure partie de la population, instrumentalisée par un système dont elle ne tire pas ou peu profit. En effet, à long terme les inégalités sociales, économiques et territoriales se maintiennent ou se creusent, au sein des pays en développement mais aussi entre Nord et Sud ou plutôt, en considérant les jeux de places en interrelations, s'agit-il d'un renforcement des inégalités entre acteurs possédant du capital (social, économique, spatial), et ceux qui en sont démunis.

### 2.2.3. Complexification du système : augmentation de l'acculturation et de l'adaptabilité

Au fil du temps, le transfert de modèle vient aussi bousculer les structures de base de la société traditionnelle du Sud et conduire à son acculturation.

« Chaque système social peut-être caractérisé par une culture, c'est-à-dire un ensemble de valeurs et de normes comportementales plus ou moins spécifiques. Lorsque deux systèmes sociaux ou plus se retrouvent en contact prolongé, se produit chez les acteurs de ces systèmes des modifications dans leurs comportements, éventuellement dans leurs valeurs de référence. Ce qui signifie que des éléments d'une culture sont intégrés à l'autre. »<sup>210</sup>

Malgré l'interdépendance des deux sous-systèmes, les répercussions ne sont pas les mêmes au sein d'eux. Le transfert de modèle se fait toujours dans un seul sens, du Nord

---

<sup>210</sup> Linton, Herskovits, Merton, Redfiel, *Acculturation*, in Lugan, Lexique de systématique et prospective, Conseil économique et social Mid-Pyrénées, 2006, p.6

vers le Sud : c'est le point de départ du (dys)fonctionnement du système. En cela, le Sud subit une acculturation, mais la réciprocité n'existe pas. Le Sud s'imprègne, en effet, du modèle et des normes et valeurs (occidentales) qu'il véhicule, transformant profondément les référentiels culturels de la société locale. Néanmoins, la culture locale ne disparaît pas tout à fait. En fait, elle peut se recomposer en intégrant une partie du sous-système du Nord. Cela peut créer de nouveaux « clans » avec des valeurs et normes qui leur sont propres et qui peuvent être opposés (défenseurs des traditions ou de la modernité occidentale), menant parfois au repli identitaire voire à la crise pendant la période de rééquilibrage.

« La diffusion culturelle amplifiée par l'effet de domination de certains modèles imposés qui finissent par être avant tout « psychologiques », ne cesse de brouiller les cartes. Les élites africaines francophones formées à la française dans les cadres français et selon des modes de légitimation français, sont elles vraiment extérieures aux modèles institutionnels que plusieurs continuent à appeler la « métropole » ? » (Darbon, 1993, p.117-118).

Cette acculturation est inévitable et elle a de tout temps existé lorsque deux cultures se rencontrent et cohabitent. Elle n'est en soi pas négative, si elle permet aussi l'émergence d'une nouvelle culture, métissée dans le meilleur des cas. Lévi Strauss écrivait en 1952 à sujet :

« Le sentiment de gratitude et d'humilité que chaque membre d'une culture donnée peut et doit éprouver envers tous les autres ne saurait se fonder que sur une seule conviction : c'est que les autres cultures sont différentes de la sienne, (...) ». Et qu'il est préférable que la rencontre entre deux cultures « aboutissent à l'émergence d'une troisième, plutôt qu'à l'écrasement de l'une au profit de l'autre, afin de faire progresser l'ensemble de l'Humanité. Car la civilisation mondiale ne saurait être autre chose que la coalition, à l'échelle mondiale, de cultures préservant chacune leur originalité ». (Lévi-Strauss, 1952, in 1987, p. 84)

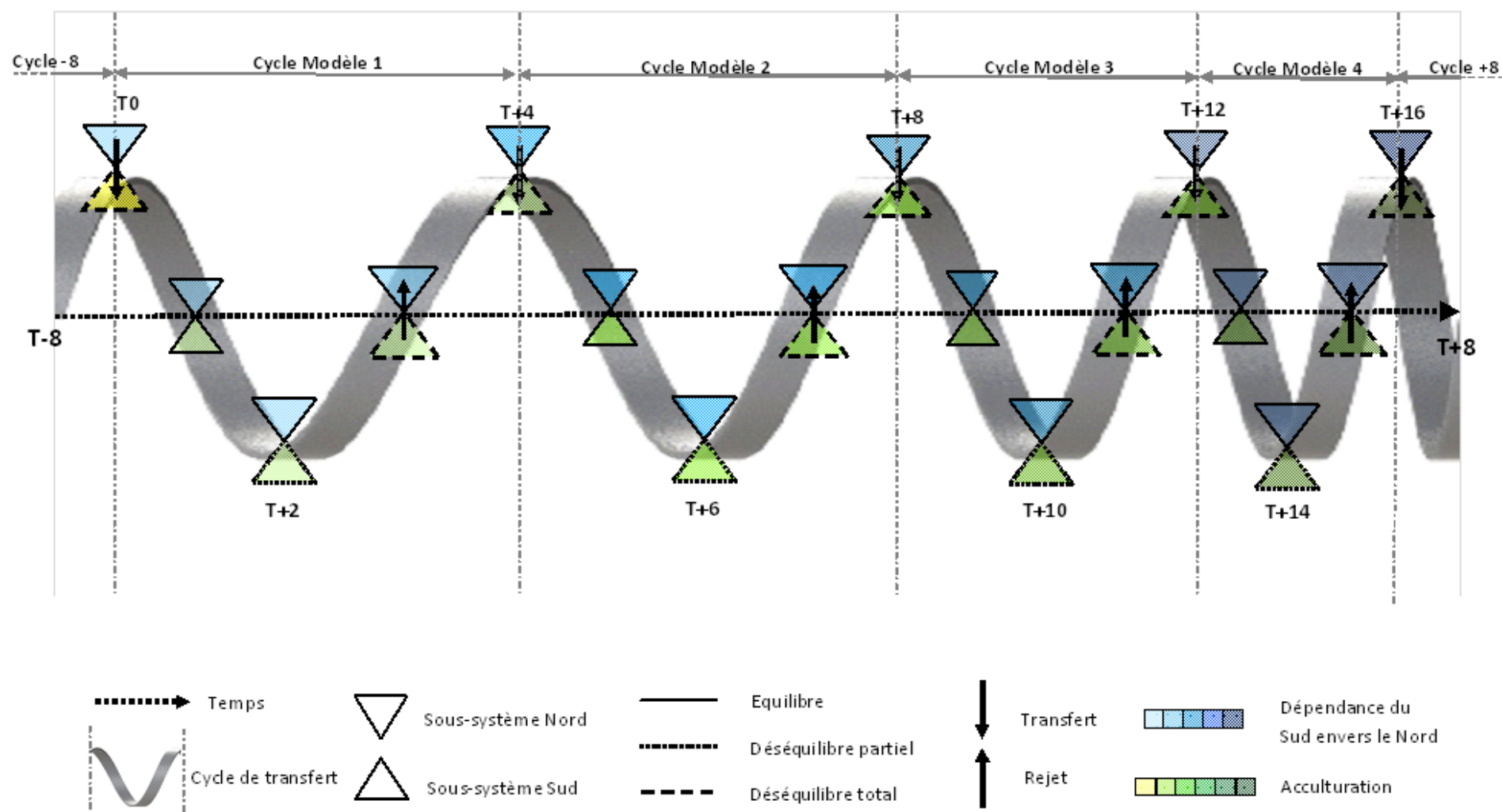
Mais si l'une écrase l'autre, il n'y a plus de place pour l'émergence d'une troisième ce qui oblige les dominés à se plier à un mode de penser ou à dissimuler le leur, et ne laisse aucune place pour ceux qui n'y adhèrent pas ou qui n'ont pas les moyens d'y adhérer

Un enquêteur explique : « *Aujourd'hui le problème du développement, c'est que c'est trop lié au secteur économique et au modèle occidental. Nous avons besoin d'une nouvelle approche : un mixte entre le modèle extérieur et les spécificités culturelles car le développement ne se photocopie pas !* » (Antananarivo, 2012).

Si le transfert de modèle ne permet pas son assimilation au Sud, il permet en revanche de développer des capacités d'adaptation phénoménales. Chacun des sous-systèmes se complexifie avec le temps, en fonction des enjeux changeants car « (...) *un système d'un certain niveau de complexité est transformé par son environnement en même temps qu'il le transforme* » (Lugan, 2006, p.6). Ces perturbations ne sont que des occasions pour les sous-systèmes de développer de nouvelles stratégies pour retrouver un équilibre. L'adaptabilité est « *la capacité d'un système à répondre aux variations de l'environnement tout en se pérennisant. Cette capacité va être liée à la complexité du système, c'est-à-dire à sa capacité à imaginer des solutions répondant à la variété des environnements* » (Lugan, 2006, pp. 6-7). Il s'agit pour les acteurs du Sud d'innover dans leurs comportements pour répondre à la variation que le sous-système subit pour pérenniser leurs places. Ainsi, les acteurs arrivent à intégrer le modèle à leur système, qui devient indispensable au nouvel équilibre ainsi trouvé. Le système du Sud, habitué depuis des années aux injonctions et mesures édictées depuis le Nord, développe donc une capacité que le Nord pourrait lui envier : une capacité de résilience et une certaine flexibilité, qui amplifie la complexité du sous-système. Cette capacité varie en fonction du capital social, économique, spatial des acteurs. Les mieux dotés pourront ajuster leurs stratégies pour survivre et pérenniser leurs intérêts, tandis que d'autres (plus nombreux) seront incapables de réagir au changement. Ces capacités de jouer le jeu du développement, de créer de l'innovation face au transfert d'un nouveau modèle reflètent à notre sens les grandes richesses des acteurs du Sud, de la population aux élites, qu'ils conviendraient sans doute d'exploiter pour une meilleure démarche.

La cyclicité des transferts de modèles de développement est représentée ci-dessous (Voir Schéma 16 - page 434). Ce schéma reprend celui du « cercle vicieux » (voir Schéma 15 - page 428), qui correspondait à un cycle de transfert, et le décline dans le temps, symbolisé par la spirale. Plus nous avançons dans le temps, plus les cycles de transfert se rapprochent, plus le Sud a besoin de l'intervention du Nord pour se relever et plus le Sud développe des capacités d'adaptation/mimétisme via l'acculturation. Ce constat amène à soulever quelques inquiétudes sur l'avenir des situations des pays en développement.

Schéma 16 - Cyclicité des transferts de modèles de développement



Conception : A. Chartier ; Réalisation : K. Thibaudeau, A. Chartier ; 2015

## **Conclusion chapitre 9**

Nous avons pu montrer, dans ce dernier chapitre, que le transfert de modèle de développement constitue un système complexe paradoxal. En effet, le mécanisme de transfert perdure depuis des décennies, sans que les modèles ne parviennent totalement à atteindre leurs objectifs théoriques et officiels que sont la réduction de la pauvreté et le développement des pays du Sud. En revanche, il permet le maintien de quelques acteurs, Nord et Sud, à leurs places, renforçant les inégalités, les dépendances à la fois entre États du Nord et États du Sud, mais aussi au sein même des sous-systèmes Nord et Sud et plus largement entre acteurs, du Nord et du Sud, qui concentrent le plus de capital (économique, social, spatial) et le reste de la population.

Le modèle est devenu en effet nécessaire aux jeux de places et de placements du Nord et du Sud et est indispensable à la protection des intérêts d'acteurs. Les interrelations entre les acteurs qui tirent bénéfice du modèle sont tellement fortes, qu'il s'opère une intégration totale du modèle dans les stratégies des acteurs des deux sous-systèmes, accentuant leur interdépendance. Les acteurs du Sud ont besoin des acteurs du Nord et réciproquement, le modèle justifie leurs places. Aucun n'a intérêt ou même la possibilité de s'opposer au mécanisme, ni de l'interroger. Chacun participe à entretenir le mythe d'un modèle universel, clé du développement, renforçant son incontestabilité.

De plus, la cyclicité des transferts de modèle permet au système de se complexifier tout en s'adaptant en permanence, ce qui permet sa pérennisation dans le temps. Même si les stratégies évoluent, si les modèles transposés varient, si les relations entre acteurs se modifient, il n'y a aucune transformation fondamentale du mécanisme : le Nord continue de transposer des modèles au Sud, les acteurs du pouvoir au Sud continuent de les recevoir, de s'y adapter et d'en tirer parti afin de perdurer. Se sont, en effet, les acteurs les mieux armés qui disposent d'une adaptabilité à la perturbation du modèle. Enfin, les tensions des jeux de places que le modèle active, entretiennent des inégalités et une instabilité pouvant mener à la crise (sociale, politique, économique)... ce qui justifie l'importation d'un nouveau modèle, et l'interventionnisme (ingérence ?) du Nord sur le Sud. Il y a une reproduction du système dans le temps, dans lequel les acteurs les plus puissants, au Nord et au Sud, arrivent à préserver leurs intérêts. De ce point de vue, le système fonctionne très bien.





## CONCLUSION PARTIE 3

Cette dernière partie de thèse nous a permis de décrire les interrelations entre acteurs du système de l'aide par transfert de modèle et l'interdépendance des acteurs avec ce modèle ou plus globalement entre deux sous-systèmes, Nord et Sud. Cette interdépendance mène à un équilibre, qui maintient le transfert de décentralisation alors que le modèle n'atteint pas ses objectifs théoriques.

Parmi les acteurs à l'œuvre au sein de ce système complexe, les élites invisibles tiennent une place particulière : elles ne sont ni « ignorantes » ni éloignées du système, bien au contraire. Ces personnalités maîtrisent parfaitement les enjeux du développement, ont la mémoire de l'aide, des experts et des projets passés ; une mémoire que les acteurs du Nord n'ont pas généralement, ce qui constitue un avantage certains en leur faveur dans le jeu du développement. Et si elles ne parlent pas la langue du développeur, elles savent trouver un interprète allié. Elles ont aussi l'avantage de connaître le fonctionnement des « deux mondes », c'est-à-dire le mode de pensée occidental mais aussi celui de leur propre culture, qu'elles sont en capacité d'instrumentaliser ; encore un avantage pour elles, tandis que les acteurs du Nord doivent redoubler d'efforts pour comprendre la société au sein de laquelle ils interviennent. Les acteurs du Sud se gardent d'ailleurs bien de laisser les acteurs du Nord dans l'incompréhension. Enfin, les capitaux à leur disposition leur permettent de déployer une certaine flexibilité et capacité d'adaptation au modèle transféré, qu'ils sauront contourner et dont ils sauront tirer parti pour préserver ou acquérir une place. Leurs réactions et stratégies déployées, ne sont donc qu'une réponse aux perturbations engendrées par le modèle.

Les acteurs du Nord sous-estiment-ils alors les capacités des acteurs du Sud à se réapproprier et à détourner un modèle de développement ? Les analyses des experts du Nord sur les élites du Sud et l'échec des modèles de développement indiquent pourtant

le contraire. S'ils les connaissent, mais qu'ils poursuivent leur appui envers le transfert et l'application d'un modèle, c'est qu'ils ont eux aussi intérêt à ce que le système perdure. Nous avons pu montrer, à travers l'exemple de la coopération décentralisée, que le sous-système du Nord était régulé aussi par un jeu de places. Les acteurs sont différents, leurs enjeux aussi, mais ils participent, tout comme les acteurs du Sud, à entretenir l'hégémonie d'un modèle et l'incontestabilité de son transfert comme forme d'aide. Les acteurs du Nord sont en effet totalement dépendants du modèle et de son transfert pour être légitimes à leur place; ils participent ainsi fortement à rendre toute remise en question impossible. Aussi, en invoquant l'objectif de la lutte contre la pauvreté, ces acteurs légitiment et rendent éthiquement incontestable leur action. Le transfert de modèle est alors maintenu par des personnes, au Nord et au Sud, en interdépendance, qui n'ont aucun intérêt à ce que le mécanisme s'arrête, sans parfois travailler à sa réussite.

La population est l'acteur « hors-jeu » car elle ne guide pas le transfert de modèle mais elle participe pourtant, indirectement, à son maintien, en étant instrumentalisée par des acteurs plus puissants qui ont besoin d'elles pour se maintenir à leur place. De plus, dépendantes des acteurs disposant de capitaux, et dans un intérêt de survie, les populations jouent elles aussi le jeu du faux-semblant pour pouvoir espérer tirer un bénéfice de l'aide (faire semblant de faire du participatif, créer une ONG, ou un groupement communautaire, etc.).

Au lieu de permettre la connexion avec la population et les exclus de la gouvernance (participation citoyenne, développement local, participatif et lutte contre la pauvreté), la décentralisation désintègre le niveau central de plus en plus coupé de la base. Elle favorise les stratégies individuelles et les intermédiaires qui tirent parti du système, et délite au passage les stratégies de fonctionnement de la société traditionnelle qui pouvait auparavant maintenir un certain équilibre (aussi inégalitaire soit-il). Le système entier qu'est le transfert de modèle, vient vider, paradoxalement, le modèle de sa substance et impacte les objectifs de lutte contre la pauvreté en aggravant l'instabilité des pays. Un manque à gagner face à ces objectifs officiels louables que le modèle vise et face aux besoins locaux. Pourtant, le mécanisme du transfert conduit aussi à l'émergence de nouveaux acteurs qui pourraient participer à créer une équité sociale, tant au Sud (nouveau pouvoir) qu'au Nord. La coopération décentralisée est à se titre pleine de potentialités et d'atouts qui lui permettrait de pallier le manque d'articulation entre le local et le global. Il semble alors que le problème principal réside dans une absence de

redistribution du pouvoir en tant qu'objectif de l'aide au développement et d'une méconnaissance de qui on aide réellement.

Le système tourne donc sans cesse, alternant transfert de modèle/instabilité au Sud. Cette cyclicité des transferts renforce le maintien des places des acteurs dominants (Sud et Nord) et donc les inégalités. Plus le système se complexifie, plus ils fonctionnent et plus les impacts paradoxaux d'accélèrent, entretenant le dysfonctionnement du modèle.

En fait, le modèle se meut en déguisement sur mesure pour un jeu de places du Nord et du Sud. Au vu de cette reproduction depuis 60 ans, on peut déduire que finalement, ce qui est nécessaire dans la lutte des places n'est pas tant la nature modèle, que le maintien de son transfert.



## CONCLUSION GENERALE



## 1. La décentralisation, un modèle dysfonctionnel réapproprié

### 1.1. L'échec du modèle

Sur la base des expériences en Occident, la décentralisation a été érigée en modèle de développement pour les pays du Sud depuis la fin des années 1980, en résonance avec les préceptes du développement durable et de bonne gouvernance. Dans les années 2000, avec l'avènement des Objectifs du Millénaire pour le Développement, elle se transforme en un outil de lutte contre la pauvreté. Le modèle est depuis, financé, transféré et inscrit comme priorité dans les agendas politiques nationaux et internationaux. Théoriquement, la décentralisation serait vectrice d'instauration d'une démocratie et d'une gouvernance locale, redonnant du pouvoir et moyens au niveau local. Elle permettrait ainsi une certaine paix sociale, indispensable à la croissance selon les Institutions Financières Internationales. La décentralisation serait donc la clé du développement et levier de stabilité pour des pays centralisés et corrompus, caractérisés par une récurrence de crises politiques, sociales, économiques, comme à Madagascar et Haïti. Ces deux pays, ont inscrit la décentralisation comme modèle politique pour leur développement dès la fin des années 1990. Pourtant, malgré 25 ans d'efforts et moyens économiques, humains, matériels déployés par la communauté internationale, malgré les volontés affichées des gouvernements, la décentralisation est loin d'avoir fait ses preuves. Les collectivités, soit disant décentralisées, instables dans leur découpage, ne sont autonomes ni financièrement, ni politiquement et restent dépendantes de l'État et des aides internationales. De plus, les cas de corruption gangrèment tous les échelons de gouvernance. En Haïti comme à Madagascar, le modèle ne s'ancre pas, il dysfonctionne à toutes échelles conduisant à des résultats parfois opposés à ceux théoriquement visés. Le transfert de modèle crée donc des paradoxes. La décentralisation soulève des enjeux de pouvoir et de contrôle des ressources territoriales, tandis que l'aide qui l'accompagne stimule des enjeux économiques. Elle implique une multitude d'acteurs aux intérêts divergents. Nous avons montré comment elle est devenue un outil de maillage territorial du pouvoir en place, qui finalement produit une centralisation déguisée et renforce un pouvoir ascendant. Nous avons aussi

expliqué comment les dysfonctionnements du modèle suscitent des conflits d'acteurs de même échelon (entre maires, entre ministres, etc.), entre échelons différents (entre maires et chefs de région par exemple), et au sein même des institutions, freinant les efforts d'appui de la coopération décentralisée. De plus, le modèle de décentralisation est aussi porteur de valeurs en décalage avec celles de la société locale, suscitant parfois une résistance des acteurs locaux. Dans le même temps les traditions, histoires et culture sont instrumentalisées par des acteurs locaux dominants, qui participent à semer un trouble identitaire. Le contrat social de base s'effrite, sans qu'il soit remplacé par quelque chose de fonctionnel. La population, qui pourrait adhérer au modèle s'il contribuait à satisfaire ses besoins, se retrouve coincée entre deux mondes, qui ne sont ni l'un ni l'autre, aujourd'hui, totalement fonctionnels, dans le « *piège de la gouvernance* » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.34), alternant entre repli culturel et volonté « modernisatrice ».

## **1.2. Instrumentalisation du modèle : exemple du débat unitaristes/fédéralistes à Madagascar**

L'exemple de la problématique de l'organisation du territoire à Madagascar est une bonne illustration du phénomène. L'instabilité du découpage territorial est étroitement liée à un conflit opposant fédéralistes et unitaristes prenant racine loin dans l'histoire du pays, dissimulant une opposition entre *Merina* des Hauts-Plateaux et Côtiers. Cette bataille reflète les tensions et enjeux majeurs du contrôle territorial et de ses ressources. T. Rakotondrabe (1993) montre comment les deux camps instrumentalisent l'histoire, la culture, et la gouvernance « moderne » pour servir les intérêts politiques et économiques des élites des deux zones géographiques. Les fédéralistes (des côtes), appuient leur discours sur le lien ethnie/région alimentant par ce biais une peur du tribalisme et la confusion entre les régions en tant qu'espace géographique et les ethnies. Ils revendiquent par ce biais un accès au pouvoir dont ils sont écartés. Les unitaristes (plutôt pro décentralisation) par ailleurs, issus des Hauts-Plateaux, fondent leur discours sur le mythe de l'unité nationale ou « naturelle », qui serait essentielle pour (r)établir l'ordre. Ils occultent la problématique des déséquilibres régionaux et nient au passage la suprématie de l'Imerina dans l'histoire qui a conduit aux inégalités territoriales que l'on connaît. Rakotondrabe souligne que si ces deux approches sont contradictoires, « *dans les deux cas, il y a déni de l'histoire* » (Rakotondrabe, 1993, p.52). Enfin, Rakotondrabe souligne que ce faux-débat sert l'intérêt de quelques uns et



qu'ainsi, « *l'État Nation, tel qu'il fonctionne depuis l'indépendance, n'a pas créé de véritable dynamique de décentralisation* » (Rakotodrabé, 1993, p.54). Le modèle de décentralisation est instrumentalisé, ses structures permettant d'offrir des places stratégiques de contrôle, de recréer des réseaux de clientélisme et/ou d'obtenir du pouvoir. Il n'est pas anodin d'observer que les coopérations décentralisées travaillant sur les régions côtières ou éloignées du centre (Diégo, Tamatave, Fénérive, etc.) aient des partenaires institutionnels plus investis, de par l'autonomisation qu'ils acquièrent via le partenaire étranger<sup>211</sup>. Ce n'est pas tant la décentralisation qui est demandée, mais de une autonomie, susceptible de mener à une recentralisation du pouvoir.

Dans ce contexte, les problématiques de découpage territorial deviennent sensibles et complexes indépendamment de la question de la décentralisation et de son fonctionnement.

Enfin, malgré les aspirations des populations et l'affichage des gouvernements, la démocratie ne prend pas. La décentralisation en multipliant les territoires, les niveaux de décisions et les acteurs rend le consensus difficile et fonde l'échec de l'approche participative que le modèle requiert. L'État s'avère dans l'incapacité d'assurer son rôle de coordinateur, l'efficacité de son administration diminue, les pratiques frauduleuses s'accroissent, rendant impossible le fonctionnement du modèle. De plus, les inégalités sociales, économiques, territoriales se maintiennent voire se creusent au Sud et entre Nord et Sud. En Haïti et à Madagascar, un fossé béant se creuse entre une masse populaire rurale et une poignée d'élites urbaines accaparant les rentes du modèle et plus largement du pays. La décentralisation n'influe ni sur la croissance, ni sur le développement, ni sur la réduction de la pauvreté de manière significative.

---

<sup>211</sup> Cas observé aussi en Haïti dans les collectivités territoriales décentralisées éloignées de Port-au-Prince : lors d'une réunion de la coopération décentralisée franco-haïtienne en 2012 à Paris, un élu haïtien d'une commune enclavée du Sud du pays appelait les coopérations françaises à les aider à être des « contre pouvoir de l'État ».

## 2. La décentralisation au prisme d'un jeu de places

La décentralisation ne remplit pas ses objectifs. Pourtant, les processus de transfert perdurent car ils permettent à de nombreux acteurs, du Nord et du Sud, de développer des stratégies au gré de leurs intérêts propres et leurs places. Le dysfonctionnement du modèle serait, à notre sens, dû au processus de transfert lui-même.

### 2.1. Evolution du jeu de places

Alliances et conflits structurent depuis toujours les jeux d'acteurs afin d'accéder au pouvoir et/ou de contrôler des ressources territoriales. Cependant, ces dernières décennies, les politiques internationales de privatisation, de développement ou de l'aide ont favorisé l'émergence de nouvelles élites et de nouvelles places, reconfigurant les hiérarchies. L'arrivée dans le jeu de nouveaux acteurs aux intérêts différents a complexifier les stratégies d'alliances et les conflits et, en partie, gommé des divisions anciennement liées à l'histoire ou la culture. L'objectif de chacun consiste soit à maintenir une position, entretenir une hégémonie ou un capital, soit en acquérir. Et le rang social, s'il est toujours important, ne suffit plus à expliquer la place de chaque individu dans la société.

Le modèle de décentralisation, manifestement, contribue à stimuler des conflits locaux, à la fois par les nouvelles places qu'il amène, mais aussi par les moyens (économiques, matériels, humains) et les valeurs qu'il véhicule (égalité, partage du pouvoir et des ressources, gouvernance *down/top*). Ces dernières vont parfois à l'encontre des intérêts de groupes d'élites, qui développent alors des stratégies de réappropriation du modèle à leur avantage, face à l'émergence de nouvelles élites, portées par le processus de transfert.

Au-delà de la problématique du découpage, de la multiplication des acteurs, de l'ineffectivité et inefficacité du modèle pour le développement, nous avons souligné combien les échelons de gouvernance que prônent la décentralisation ne correspondent pas aux réseaux de pouvoir des acteurs. En effet, le pouvoir n'est plus tout à fait localisé mais peut être considéré comme une aire ou un réseau, du fait que la place d'un acteur ne suffit pas à définir son pouvoir. De plus, les acteurs du Sud partenaires des acteurs du

Nord sont eux-mêmes à leurs places par des connexions avec des acteurs dissimulés. De fait, le type d'élites auquel est ramifié un acteur conditionne ses connaissances, ses réseaux, du local jusqu'à l'international et donc l'étendue de son pouvoir. La compréhension du (dys)fonctionnement du modèle ne peut alors s'appréhender que dans l'identification des acteurs invisibles et leurs interactions avec les visibles.

## **2.2. Les acteurs**

Pour décrire les stratégies de réappropriation du modèle de décentralisation, nous avons ainsi classé les acteurs en fonction de leurs compétences, outils et réseaux de pouvoir. Les acteurs sont inégaux dans leurs capacités à détourner le modèle, à en tirer parti, à garder ou accéder à une place. Nous les avons ainsi différenciés selon les capitaux dont ils disposent : capital social, spatial et économique. Ces capitaux alimentent leurs compétences, qu'ils mobilisent dans le « jeu du développement » : capacité à dialoguer/capter un partenaire étranger, capacité à s'allier à un réseau d'élites (via alliance ou mariage) mais aussi capacité à instrumentaliser le modèle et la culture/tradition. Le capital spatial peut être inné si l'on appartient à une grande famille par exemple, et donc à un réseau étendu de personnes de pouvoir, ou il peut s'acquérir en contractant des alliances.

Nous avons ainsi pu distinguer les acteurs du Nord (financeurs et acteurs de l'aide appuyant la mise en place du modèle au Nord et au Sud) et les acteurs du Sud, mais aussi les acteurs visibles et invisibles, c'est-à-dire qui sont ceux officiellement inscrits dans le cadre du modèle de décentralisation (institutionnels, personnels techniques, « élus », etc.) avec qui les acteurs du Nord dialoguent d'une part, et ceux qui restent dissimulés mais étant connectés aux premiers malgré tout : la population et les élites. Ces dernières ont été distinguées en plusieurs catégories : celles qui appartiennent à la première génération et les nouvelles, ainsi que les élites traditionnelles, les élites étrangères implantées au Sud depuis des générations, les élites intellectuelles et les membres de la diaspora. Les stratégies des acteurs visent toutes à maintenir ou étendre leur réseau de pouvoir et d'influence et chacun joue un rôle dans le maintien du modèle. Leurs interactions contribuent indirectement à obtenir les résultats paradoxaux que l'on connaît (inégalités, pauvreté, instabilité des alliances et crises). Des liens se tissent entre chaque type d'acteurs et au sein de chacun, selon les intérêts respectifs. Tous sont en interdépendance.

### 2.3. Résultats des jeux

L'analyse et la description des stratégies et des interactions entre acteurs nous a permis de montrer comment la décentralisation, outil du développement, se transforme en une arme pour une lutte de places. C'est le cas spécifiquement pour les élites qui sont les mieux dotés en capitaux, influençant directement les jeux d'acteurs institutionnels/visibles. Les liens entre acteurs visibles et invisibles sont permanents : pour se protéger, garder sa place ou en acquérir une, préserver un pouvoir, une légitimité, tirer profit, etc. En d'autres termes, tous les acteurs du Sud, de la population aux institutionnels en passant par les élites traditionnelles et économiques, sont en interdépendance, et tous utilisent le modèle pour un intérêt spécifique.

Les élites, dans leur stratégie de conservation ou d'accès à une place, disposent de capitaux et compétences leur permettant de se réapproprier le modèle pour servir leurs intérêts, le capital économique et spatial constituant les deux principales sources de pouvoir dans le jeu du développement. Ils sont ainsi en capacité d'instrumentaliser le modèle, mais aussi les traditions. La description des stratégies d'acteurs nous a permis de comprendre ainsi que la décentralisation, si elle ne permet pas la réduction de la pauvreté, ni l'établissement d'une paix sociale, sert à tout autre chose : réappropriée et passant par le filtre de jeux et enjeux d'acteurs locaux, elle sert avant tout aux acteurs détenant déjà du capital, et non aux acteurs ciblés : élites de première et de deuxième génération, élites étrangères d'abord, puis acteurs institutionnels reliés aux élites de première génération, sont les premiers bénéficiaires du transfert. Des acteurs invisibles tirent donc profit du modèle. La population demeure totalement dépendante des détenteurs de capitaux et de compétences, restant hors du jeu de places. Elle est le type d'acteur tirant le moins de bénéfice du modèle...tandis que le modèle est pensé à la base pour elle. Les programmes d'aide peuvent aider les populations mais ils aident par la même, et beaucoup plus, les acteurs plus puissants, ne réglant jamais ainsi le problème des inégalités. Le paradoxe principal réside alors dans le fait que la décentralisation ainsi transférée et instrumentalisée, en plus de ne pas atteindre ses objectifs théoriques, participe à maintenir ou creuser des inégalités entre élites et population, permettant aux détenteurs de pouvoir de conserver ou d'accéder à des places stratégiques.

## 2.4. Faux-semblant, vision à court-terme et individualisme

Etant donné les intérêts que certains acteurs du Sud en retirent, il ne s'agit pas seulement de l'imposition d'un modèle du Nord vers le Sud, mais bien d'une importation choisie. Le modèle transposé devient nécessaire à la lutte des places de ces acteurs, il s'incruste dans leurs stratégies. Il présente des rentes économiques et de pouvoir non négligeables. Aussi, ces élites peuvent-elles n'avoir aucun intérêt à ce qu'il réussisse mais encore moins à le voir disparaître. Il est au contraire une couverture idéale pour poursuivre un maintien de leur hégémonie. Les élites en soutenant et en positionnant des alliés aux postes décisionnels formels forment des réseaux stratégiques travaillant au nom de la démocratie officiellement, et officieusement à l'entretien d'intérêts spécifiques. L'invisibilité, si elle est subie par la population, est pour d'autres choisie, vecteur de pouvoir, de protection, offrant une certaine liberté de manœuvre. Aussi, si la position politique offre des rentes non négligeables et est convoitée, elle rend l'acteur vulnérable, l'exposant aux coalitions ennemies et à la destitution.

L'impact du pouvoir et comportement des élites est puissant mais reste limité au niveau national, les acteurs du Sud étant soumis au poids et autorité de la communauté internationale dont ils dépendent. L'imposition des règles du développement stimule donc ce jeu du faux-semblant, mais elle permet aussi aux acteurs habiles de développer de grandes capacités d'adaptation à la perturbation que le modèle transféré crée au sein du jeu de places. Le transfert ne participe donc pas à donner espace et opportunité d'innovation politique et plus largement à créer stabilité et réduction des inégalités. Les travaux d'économistes et experts (C. North, Wallis, Weingast, 2010 ; Fritz, Kaiser, Levy, 2009) soulignent la nécessité du rôle des élites dans la stabilisation des pays. Aussi si les élites demeurent en guerre, c'est bien que leurs intérêts sont perpétuellement menacés par le transfert de modèle. Les stratégies de contournement, alliances et conflits, ne seraient alors pas la cause du dysfonctionnement du modèle, mais plutôt la conséquence de son transfert. Les tensions étant exacerbées entre acteurs, les stratégies deviennent individuelles ou claniques. En effet, le modèle venant créer de la concurrence et déstabiliser les pouvoirs en place, les stratégies ne visent dans un premier temps qu'à protéger leurs intérêts et ceux de leur clan, exacerbant les guerres intestines.

Les stratégies des élites sont aussi penser à court-terme, les alliances non durables, sans cesse en recomposition en fonction de ce que le modèle et les programmes associés apportent. Les programmes censés accompagner la mise en œuvre du modèle sont

pensés sur des laps de temps courts (quelques mois à quelques années) et se succèdent, en décalage avec la temporalité nécessaire à l'instauration d'une stabilité dans la coalition des élites. Les enjeux de places et moyens associés varient en effet continuellement et viennent, en plus de multiplier les acteurs en présence, reconfigurer les alliances et les conflits. Ces instabilités et l'individualisme montant font disparaître toute possibilité de coordination des intérêts et donc toute réflexion collective et politique à moyen et long terme, d'autant plus lorsque des acteurs du Nord se chargent d'y penser à leur place. Les élites se caractérisent alors par une absence de volonté de redistribution. Enfin, la capitalisation est quasi impossible, puisqu'à chaque variation de coalition d'élites est associée une destruction de tout ce qui touche à l'ancien pouvoir. Le politique étant instrumentalisé et détourné au service d'intérêts spécifiques, l'État se fragilise, les dirigeants sont en incapacité de faire fonctionner les institutions de la gouvernance ; les élites demeurent de plus en plus éloignées des populations dont elles ne connaissent plus les réalités. On soulignera alors tout le paradoxe d'un transfert de modèle prônant une logique de durabilité mais engendrant des logiques d'action à court-terme.

### **3. Le transfert de modèle, un système complexe paradoxal**

#### **3.1. Le jeu du développement du Nord au Sud**

La description des stratégies d'acteurs du Sud démontre leur interdépendance mais également la dépendance de chacun vis-à-vis du modèle lui-même, participant à la fois à son maintien et à son échec. De la population aux élites, chacun selon ses objectifs, joue ainsi un jeu de faux-semblant.

Les acteurs du Nord sous-estiment alors les capacités de ces acteurs du Sud à détourner un modèle de développement et à le faire échouer ? Les travaux de chercheurs de toutes disciplines et les analyses des experts sur les élites malgaches ou haïtiennes indiquent le contraire, témoignant du fait que les acteurs du Nord doivent sans aucun doute tirer aussi parti du transfert de modèle. Bailleurs, experts, ONG et leurs personnels, jouent eux aussi ce même jeu, selon leurs intérêts respectifs et sont eux aussi en interdépendance. Leurs objectifs et enjeux sont différents, mais ils

participent tout autant à entretenir l'hégémonie d'un modèle et l'incontestabilité de son transfert comme forme d'aide puisque celui-ci légitime leurs actions et leur existence même. Les acteurs du Nord s'auto-maintiennent à leurs places en créant un modèle, un vocabulaire associé qu'ils inventent et maîtrisent, organisant manifestations et séminaires lors desquels le modèle n'est jamais remis en question mais à l'inverse renforcé dans son universalité.

Autrement dit, c'est le transfert du modèle en masse, et la défense de celui-ci par des institutions internationales puissantes (économiquement, politiquement), qui fondent sa légitimité. Les acteurs du Nord mettant en œuvre le modèle (ONG, coopérations décentralisées, ...), pourtant premiers témoins des écarts entre le modèle théorique et la réalité, ne peuvent interroger le modèle ou critiquer le transfert, puisque c'est son existence même qui légitime leur place aussi. Leur dépendance aux financeurs entraînent des stratégies de contournement du modèle par les acteurs du Nord eux-mêmes, jouant alors tout autant au jeu du « faux-semblant », comme nous l'avons évoqué à travers l'exemple de la coopération décentralisée: des appuis démocratiques se poursuivent auprès d'acteurs nommés (et non élus) ; à la recherche de partenaires « fiables » pour la réussite des projets, les partenariats avec des acteurs disposant de capitaux seront privilégiés (pour leur maîtrise de la langue et des objectifs du modèle), voire avec des acteurs invisibles. Les élites privées peuvent constituer elles aussi des partenaires, intermédiaires nécessaires pour les acteurs du Nord, sans pour autant amener du développement. Le dernier rapport d'Oxfam<sup>212</sup> indique ainsi qu'entre 2009 et 2013, la Société Financière Internationale (SFI) de la Banque mondiale aurait prêté au moins 36 milliards de dollars US à des « intermédiaires » privés des pays en développement. L'objectif n'est plus l'appui à la décentralisation, dont on sait qu'elle est dysfonctionnelle, mais de tenter de faire du développement (Oxfam 2015).

Le mécanisme est alors composé de deux sous-systèmes, Nord et Sud, organisés par des jeux de places qui s'entrelacent et s'auto-maintiennent, tous dépendants du modèle. Chacun participe ainsi au jeu du « faux-semblant », de manière intentionnelle ou non, c'est-à-dire travaille officiellement à l'application d'un modèle au service de la lutte

---

<sup>212</sup> Oxfam, *La souffrance des autres. Le coût humain des investissements de la Société Financière Internationale (SFI) réalisés par le biais d'intermédiaires financiers*, Rapport thématique d'Oxfam, Avril 2015.

contre la pauvreté et stabilité, tout en veillant premièrement à se maintenir/accéder à une place, rendant *in fine* le modèle dysfonctionnel en même temps qu'incontestable.

Enfin, s'il y a interdépendance au sein des deux sous-groupes d'acteurs, Nord et Sud, et un lien indéfectible vis-à-vis du modèle, on notera qu'ils sont tout autant dépendants l'un de l'autre. Les acteurs du Sud ont besoin des acteurs du Nord pour se légitimer, accéder à une place, se protéger, conserver un capital ou en acquérir ou encore pour faire changer les choses ; tandis que les acteurs du Nord ont besoin des acteurs du Sud soit pour justifier leurs places et la nécessité d'intervenir, soit parce qu'ils ont besoin d'interlocuteurs. Dans les deux cas, la décentralisation est considérée d'abord comme un outil d'accès ou préservation de place et non comme un objectif. Les « gagnants » du mécanisme n'ont alors (inconsciemment ?) aucun intérêt à ce que le transfert s'arrête. Ce qui paraît être un jeu d'acteurs chaotique du point de vu du développeur, semble finalement être très logique, aboutissant à la réussite de quelques intérêts d'acteurs puissants, à un équilibre dans les jeux Nord/Sud et donc à la permanence du transfert du modèle. Au vu des résultats paradoxaux évoqués, le transfert de modèle de décentralisation s'apparente alors à un système complexe paradoxal.

### **3.2. Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle**

Cet équilibre dans le jeu des places est cependant temporaire. Les tensions exacerbées entre élites, l'instabilité de leurs alliances, mais aussi la frustration des populations ne tirant aucun bénéfice du modèle et voyant ses conditions de vie se détériorer à la longue, peuvent en effet conduire à une perturbation du sous-système Sud. Ces éléments participent à recréer les conditions pouvant mener à la crise. Les stratégies déployées correspondraient alors à une recherche perpétuelle de (ré)équilibre face au transfert.

Le paradoxe réside dans le fait que cette instabilité au Sud naît en partie de l'importation de modèle de développement et des moyens associés qu'ils véhiculent, tandis que le modèle cherche au contraire à amener de la stabilité. Concernant l'exemple du débat fédéralistes/unitaristes à Madagascar, Rakotondrabe explique que « *la menace* » est que la gouvernance moderne et la décentralisation « *se transforme en une intensification de la concurrence ethno-politique au niveau communautaire* » (Rakotondrabe, 1993). Autrement dit, ce faux-semblant de bonne gouvernance et de *down-top*, peut conduire à une aggravation de conflits communautaires au niveau local. Le rapport PCIA sur



Madagascar de l'Unicef a démontré que la présence de l'aide était facteur d'attisement de tensions et moteur de conflit (Jütersonke, Kartas, 2010, p.10).

Oxfam, de son côté, précise dans son rapport que les aides de la Banque mondiale ont participé jusqu'à présent et créé de grandes sources de conflits au sein des pays en développement :

« la SFI ne sait pas où la majeure partie de ses fonds aboutissent ni s'ils aident ou nuisent. Nous relatons des méfaits scandaleux, commis dans le cadre de projets rendus possibles par les investissements de la SFI auprès de tiers en Asie, en Afrique, en Amérique latine : répression, accaparement des terres et violence qui ont même fait des morts. La SFI met si peu d'informations à la disposition du public, sciemment ou par ignorance, que nous craignons qu'ils ne s'agissent là que de la partie invisible de l'iceberg » (Oxfam, 2015).<sup>213</sup>

Le transfert de modèle stimule aussi l'infiltration des guerres à tout échelon de gouvernance et sur tous les domaines d'activités relatifs au pouvoir. En résulte une instabilité politique, économique et sociale quasi constante qui ne permet pas une institutionnalisation du pouvoir, celui-ci restant dans les mains de quelques élites. Cette instabilité et cyclicité des crises, basée sur une absence de coalition des élites, s'autoalimente par les stratégies leur permettant de remplir leurs intérêts mais aussi en raison d'une absence de contrôle politique, juridique ou administratif. Autrement dit, cette cyclicité de crise/transfert de modèle est intimement liée et freine l'effectivité d'une bonne gouvernance. Bien plus qu'un paradoxe, on, a affaire, là, à un cercle vicieux.

### **3.3. Cyclicité des transferts**

La crise est aussi le témoignage flagrant de l'échec du modèle de bonne gouvernance dans les pays en développement comme Haïti ou Madagascar. Etant donné la faiblesse de l'État, de l'économie et la division des parties, l'innovation est quasi-impossible et nécessite l'intervention de l'aide extérieure comme régulateur, en d'autres termes, renforce et justifie la nécessité de l'interventionnisme du Nord dans les pays du Sud. Les inégalités persistantes, l'échec du modèle et les crises émanant du Sud, fonctionnent

---

<sup>213</sup> <http://www.oxfam.org/fr/salle-de-presse/communiqués/2015-04-02/la-sfi-investit-des-milliars-de-dollars-qui-contribuent-la>

comme un effet rétroactif sur le Nord, qui proposera un nouveau modèle en tentant de se réadapter aux enjeux locaux. Le modèle transféré sera en permanence réapproprié, absorbé dans un jeu d'acteurs plus puissants pour servir leurs intérêts...menant à la crise et à la nécessité d'un nouveau modèle, etc. Les stratégies des acteurs du Sud sont ainsi la conséquence du transfert de modèle, et c'est parce que le modèle est transféré sans prise en compte des jeux internes que le modèle échoue sans cesse.

Au vu de la permanence de l'aide par transfert de modèle depuis des décennies, mis en parallèle du maintien voire le creusement des inégalités entre Nord et Sud et au sein même des pays (comme à Madagascar ou Haïti), plus que le modèle, c'est sans aucun doute le mécanisme du transfert qui est nécessaire aux acteurs qui en tirent parti, qu'importe le modèle finalement. De plus, on constate une augmentation de la fréquence des crises au Sud et donc une présence de plus en plus massive du Nord pour l'appui à la gouvernance.

Soulignons que le Sud, dispose d'une forte expérience du transfert de modèle à sens unique, d'une pratique du « *mimétisme institutionnel* », comme le nomme Yves Mény (Mény, 1993). Les acteurs évoluent, se diversifient, les jeux et enjeux aussi, influençant les stratégies de survie ; les systèmes se densifient, les interdépendances s'ancrent de plus en plus et leur capacité d'adaptation augmente avec le temps. Cependant, cette adaptabilité, nécessaire pour perdurer, est garantie pour les acteurs les mieux armés en capitaux et les plus habiles, dans notre cas, les élites. Autrement dit, plus le mécanisme fonctionne, plus il se complexifie et plus les impacts paradoxaux s'accroissent : les inégalités se maintiennent voire se creusent au Sud, et les pays en développement sont de plus en plus dépendants de l'interventionnisme du Nord, ce qui en contradiction totale avec les objectifs généraux officiels de l'aide au développement. Quelque chose fonctionne donc malgré les crises et autre paradoxe, celles-ci n'ont d'impacts négatifs que pour ceux qui n'en sont pas les déclencheurs.

Ce cercle vicieux soulève des inquiétudes quant à l'avenir des pays en développement. Le transfert d'un autre modèle, comme celui du fédéralisme à Madagascar, résoudra-t-il le problème ou sera t-il en permanence réapproprié par des élites de plus en plus divisées ? Celles-ci pourront-elles trouver une stabilité de leurs alliances face à l'amplification du mécanisme de transfert de modèle dont la variation renferme une temporalité de plus en plus courte ? Et à long terme, si le pouvoir n'est ni redistribué aux échelons de bases, ni dans les mains de l'État qui s'affaiblit, qui dirigera les pays en développement ? Leur autonomie pourra-t-elle être atteinte ? Le souhaite-t-on

vraiment ? Plus largement, ce cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle peut-il être enrayeré ? Aura-t-il une fin ? Et si oui, de quelle manière ?

Le modèle de décentralisation est ainsi en décalage à la fois territorial, culturel, économique, institutionnel mais aussi temporel. En effet, la temporalité des programmes d'appui au modèle ne coïncide pas avec celle qui est nécessaire à l'instauration d'une stabilité et d'une gouvernance démocratique, tout comme les préceptes de développement durable ne trouvent aucun sens auprès de populations situées dans l'urgence quotidienne ou auprès des élites étant donné les instabilités locales et la menace de leurs intérêts. Les bases sur lesquelles sont fondées le modèle théorique (institution, stabilité, volonté politique, développement durable, participation, démocratie, échelon de gouvernance, partage du pouvoir, etc.) se trouvent alors en décalage avec la réalité locale (personnification et réseau de pouvoir, crises, instabilité, accaparement des rentes, État faible, etc.).

Tableau 7 - **Bilan des décalages et paradoxes du transfert de modèle de décentralisation au Sud**

Objectifs visés / théorie	Résultats / réalité
Développement durable	Augmentation des stratégies et visions court-terme au Sud. Accélération de la temporalité des projets d'appui au modèle
Aide au développement des PED/croissance	Amplification de la dépendance des PED envers le Nord/Economie en berne
Paix et stabilité	Augmentation des sources de conflits d'acteurs, récurrence des crises
Gouvernance <i>down/top</i> Subsidiarité décentralisation démocratie	Renforcement de la gouvernance top/down au sein des PED, et entre Nord et Sud/recentralisation ou « despotisme décentralisé » <sup>214</sup> , absence d'élections
Institutionnalisation du pouvoir	Renforcement de la personnification du pouvoir
Appui institutionnel et bonne gouvernance pour formation État de droit et fonction publique territoriale	Diminution efficacité de l'État et de l'administration, risque d'ingérence
Lutte contre la pauvreté/Aider les populations locales	Maintien ou creusement des inégalités, Aggravation des conditions de vie des populations qui restent « hors-jeu »/Maintien hégémonie des acteurs de pouvoir (élites)
Organisation du pouvoir par échelon de gouvernance	Maintien/étendue du réseau de clientélisme et aire de pouvoir des acteurs dominants
Organisation territoriale pour gestion du développement	Instabilité des territoires, absence d'appropriation
Approche participative/intérêt collectif et global	Augmentation des acteurs et des stratégies et intérêts individuels et/ou claniques

<sup>214</sup> Otayek, 2005.

## 4. Que faire ?

### 4.1. L'analyse des jeux d'acteurs comme clé ?

Au-delà des jeux de places internes au Sud participant à l'échec du développement, il ne s'agit pas de pointer du doigt quelques acteurs, ou de nier les efforts et résultats localisés de l'aide et/ou du modèle de décentralisation. Celui-ci permet en effet à quelques acteurs éloignés du pouvoir de prendre une place ; les appuis comme ceux de la coopération décentralisée de regrouper des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer ou encore d'insuffler responsabilités et initiatives locales. Si ces efforts ne participent pas à amener une gouvernance formelle locale, ils constituent un chaînon manquant entre population et pouvoir et contribuent au développement local, bien que de manière ponctuelle. Les aides se heurtent à l'inexistence d'institutions mais réussissent dans le domaine technique, soulevant des questions concernant la durabilité, la pérennité et l'appropriation des programmes si l'aide disparaît et plus généralement des questions éthiques autour de la question de l'ingérence et de la poursuite ou non de l'appui international.

Notre travail de thèse n'a ainsi pour but de critiquer les acteurs du Nord ou Sud, mais de chercher auprès d'eux des éléments de réflexion. Que pouvons-nous tirer des analyses et résultats présentés ? Décoder les jeux de places pourraient permettre d'adapter un modèle qui intégrerait ces acteurs et leurs enjeux, mais concrètement comment s'en servir ?

Nous avons tenté d'élaborer un modèle pour expliquer ces jeux et l'impact sur le dysfonctionnement d'un modèle de développement, à partir de deux pays et du seul exemple du modèle de décentralisation. Nous avons conscience que, d'une part, le regard porté sur le sujet est seulement le nôtre, et que, d'autre part, la généralisation et la simplification, découlant de la tentative d'objectivation, peuvent être critiquables. Cela peut ouvrir néanmoins des pistes de discussion. D'autres entrées thématiques spécifiques pourraient amener de nouveaux éléments expliquant le dysfonctionnement des modèles, notre approche systémique ayant limitée notre temps consacré à chaque entrée disciplinaire. Il serait aussi intéressant de faire cette même étude sur d'autres pays en développement pour comparer (notamment dans des pays où le transfert de la décentralisation est un succès). Ou encore mener la même analyse des jeux d'acteurs,

mais sur un modèle de développement différent (gestion de l'environnement, ou modèle économique, etc.).

L'idée qui apparaît alors serait de savoir si notre analyse de jeux d'acteurs peut-être généralisée pour fonder une méthodologie globale afin d'être dupliquée. Toutefois, nous passerions d'un modèle simulation, explicatif, à un modèle normatif, nous éloignant de notre objectif de base qui était simplement de décrire un phénomène.

En outre, notre analyse comprends lacunes et flous, notamment concernant les intérêts et stratégies des élites étrangères et membres de la diaspora ; ces types d'acteurs n'ayant pu faire l'objet d'enquêtes aussi approfondies que pour les autres, compte tenu du temps qui nous a été imparti et de la difficulté d'intégrer ces groupes d'acteurs et d'obtenir des informations réelles sur des questions économiques. De plus, ces types d'acteurs n'étaient pas, au départ, le cœur de notre recherche, puisqu'il convenait d'étudier les personnalités visibles, en poste institutionnel et leurs liens avec l'invisible. Des études spécifiques sur ces acteurs pourraient apporter des éléments de précisions sur leurs interactions avec les autres acteurs. La même remarque pourrait être faite concernant les acteurs du Nord (notamment sur leurs interrelations et celles avec les acteurs du Nord invisibles), ces derniers n'étant pas au cœur de notre travail, et des analyses sur les intérêts du Nord dans l'aide au développement ayant déjà été conduites. Il serait enfin intéressant de pouvoir effectuer des enquêtes qualitatives plus massives auprès de la population sur ses stratégies de survie, son jeu du faux-semblant, ou encore sur sa connaissance des acteurs visibles et invisibles, pour évaluer et capitaliser leur connaissance.

Néanmoins, nous nous inscrivons dans l'idée générale de la nécessité de décoder les jeux d'acteurs pour comprendre l'échec des transferts de modèles. S'il est important de comprendre les sociétés locales et leurs besoins, le modèle devrait, à notre sens, aussi s'adapter aux enjeux et acteurs détenteurs de pouvoir locaux. Il s'agirait de comprendre avant tout les jeux d'acteurs et d'identifier les élites et leur fonctionnement, car ce sont eux qui instrumentalisent la culture et les modèles pour en tirer parti au détriment de la population. S'attacher à comprendre seulement la culture, mode de penser etc. ne résoudra en rien le problème de la dérive ou échec de l'aide au développement si le modèle va toujours à l'encontre des intérêts des personnalités du pouvoir.

Des travaux de sciences politiques (Meny, 1993 ; Bourmaud, 1993 ; Darbon, 1993, 2009) et d'économistes d'institutions internationales (Fritz, Kaiser, Levy, 2009 ; Kaiser, Verana,

2009) Dafflon, Madiès, 2010), soulignent cette nécessité de décoder les jeux d'acteurs, et notamment ceux des élites et leur stratégie d'appropriation de modèle, pour en comprendre les dysfonctionnements. Kai Kaiser, Verena Fritz et Brian Levy Kan (2009) offrent un regard novateur sur l'analyse des parties prenantes et leurs intérêts, et soulignent la nécessité de ne pas les voir comme un frein au modèle mais plutôt comme une opportunité pour changer l'approche des modèles de gouvernance. Ils recommandent comme première étape l'analyse des jeux d'acteurs afin de développer des stratégies pour réduire le risque d'accaparement des rentes du modèle et son détournement par les élites.

#### 4.2. Faut-il aider les élites ?

Des travaux suggèrent des alternatives incluant les élites (Meisel, Ould Aoudia, 2007) et leurs qualités (Anglade, 1983), soulignant leur importance et nécessité dans la stabilité de tout pays (North, Wallis, Weingast, 2010). Concernant les pays en développement, North, Wallis et Weingast expliquent que la condition première pour la stabilité des États et le maintien de la paix est l'entretien d'une hégémonie locale. Autrement dit le monopole des élites est à préserver car utile. *« Ils contrôlent politiquement l'entrée au marché économique leur permettant de dégager une rente nécessaire pour arroser les membres de l'élite pour la poursuite de leur soutien politique et d'abstinence de l'usage de la violence »*. (Frankema, Mase, 2011, p.5) Le problème majeur ne résiderait donc pas dans l'existence des élites, mais dans le fait que leurs stratégies en réaction au transfert de modèle ne sert plus que des intérêts spécifiques, ne comportant aucune retombée économique dans et pour le pays. Les élites ne sont pas seulement des détracteurs locaux mais surtout la ressource des pays en développement, aussi peut-on se demander pour quelle(s) raison(s) leur potentiel n'est pas utilisé dans les stratégies de développement ?

Partant de ce constat, d'autres travaux préconisent d'inclure formellement les intérêts des élites dans la définition des politiques de développement, notamment concernant la gouvernance, au lieu de tenter de les contourner, les exclure, de les nier ou encore tenter de les évincer. Cette stratégie permettrait de régulariser les jeux de places. C'est ce que proposent Meisel et Ould Aoudia (2008, AFD). Ils nomment *« insiders »*, ces élites politiques et économiques qui se partagent l'accès aux principales ressources à toutes les échelles. Selon eux, *« les rapports de forces, les jeux de pouvoir et les luttes permanentes entre ces groupes d'intérêts particuliers centrés sur une petite élite,*

constituent ce que nous appelons le « système d'insiders » ». Les auteurs proposent alors d'inclure ce « système d'insiders » dans l'élaboration des politiques publiques au Sud, comme l'a fait la France autrefois<sup>215</sup>, et comme le font d'autres pays émergents actuellement. Le but est d'amener croissance économique et développement à travers une alternative à la bonne gouvernance : le « *monopol focal governance* ». Il s'agit ainsi de « faire en sorte que l'initiative privée se plie d'elle-même aux exigences de l'intérêt général », donc de tenter de rapprocher les intérêts particuliers à la réalisation « d'objectifs socialement souhaitables » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p.41). « La formation d'un monopole focal de gouvernance permet d'amorcer, au sein d'un système d'insiders, le processus de création de confiance sur une base suffisamment large pour élever durablement le rythme de croissance ». Cependant les auteurs soulignent qu'en parallèle, le corps social n'a pas de règles formalisées, et que pour augmenter la confiance il convient de « s'appuyer sur l'ordre social traditionnel » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p. 42). Ils prônent ainsi la « gouvernance pour le développement », comme approche alternative à la bonne gouvernance, qui s'appuierait sur les modes traditionnels de régulation sociale, élargissant les indicateurs de la Banque mondiale, notamment à travers les pouvoirs et organisations informels.

Cette approche s'accorde avec les travaux des économistes de la Banque mondiale qui remettent aussi en cause l'universalité des modèles et particulièrement celui de la bonne gouvernance. Ils proposent une alternative appelée la « *Good enough governance* » (Kaiser, Fritz, Levy, 2009) qui se transposerait de manière progressive, réalisable, abordable à court et moyen termes, pouvant répondre aux OMD. Ils soulignent toute l'erreur de l'approche d'un modèle travaillant à échelle macro par les réformes imposées à des États pas prêts pour cela, en d'autres termes de considérer les réalités locales et les décalages avec le modèle théorique. Ils préconisent particulièrement de s'adapter aux contextes des pays et surtout aux jeux et intérêts d'acteurs en présence à décoder, (surtout ceux des élites) par des entretiens préalables et une analyse comparée (qui ne se fait guère dans la logique de la Banque mondiale). Ils insistent sur l'implication des acteurs invisibles, des élites, des secteurs informels et des populations (éducation citoyenne, information) et de la nécessité de les laisser « discuter entre eux de leur propre perception de la politique et des questions économiques » (Kaiser, Fritz, Levy, 2009, p.82), au lieu d'imposer un modèle.

---

<sup>215</sup> A travers le Commissariat au Plan en 1946.



Les alternatives et idées novatrices ne manquent pas, mais restent à tester...Intégrer les élites et servir leurs intérêts de manière officielle contribuerait-il à avoir leur participation pour se mettre au service de leur société et permettre l'instauration d'une stabilité? Ou bien les enjeux actuels, le poids et la diversité des acteurs en faction sont tels que les instabilités et stratégies individuelles sont inévitables? Cela pourrait être moteur de croissance et bénéfique pour les élites et pour les acteurs du Nord, mais comment s'assurer des retombées économiques et de la redistribution au service du développement et de la réduction de la pauvreté? Appuyer les élites éloignées des réalités locales, n'est ce pas renforcer encore un peu plus leur hégémonie et creuser un peu plus le fossé avec la population? Si l'étape est nécessaire avant de pouvoir penser à amener de la démocratie et la justice sociale, quel en sera le pas de temps?

#### **4.3. Faut-il aider directement les populations?...ou alors faut-il stopper l'aide au développement?**

A l'inverse, faut-il alors travailler seulement au niveau local, appuyer les populations, en espérant esquiver ces jeux d'acteurs invisibles puissants et travailler au renforcement de la démocratie?

« Consolider les institutions citoyennes et stimuler la formation des corps intermédiaires pour rétablir le chaînon manquant entre l'État et la base. Cette dynamique permettrait de donner de la voix aux populations en mettant à profit l'absence d'organisation élitaine solide susceptible de verrouiller l'accès au pouvoir économique et politiques. »  
(Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013, p.6).

Il s'agirait alors de redonner une visibilité aux innovations sociales émanant de la base. Rakotondrabe explique au sujet de Madagascar que la soit disant

« transition démocratique et la décentralisation sont censé être le moyen de parfaire l'unité nationale, mais qu'elle ne sera efficace que si la démocratie est rendue publique (participation librement consentie par les citoyens) et que cela ne reste pas juste une affaire de politiciens en recherche d'intérêts personnels » (Rakotondrabe, 1993, p. 24).

Autrement dit, selon l'auteur, la démocratisation comme processus doit être libérée des classes dirigeantes qui verrouillent tout.

C'est aussi l'argument de nombreux acteurs du développement (ONG, coopération décentralisée, etc.), car au niveau local, les résultats sont plus ou moins assurés en ayant la connaissance des partenaires et bénéficiaires. Cependant, nous avons pu voir à travers notre exemple de la décentralisation, que les stratégies d'accaparement des rentes de l'aide se retrouvent tout autant au niveau local, tout comme le démontre les travaux de Chantal Blanc-Pamard (2004, 2012), d'Hervé Rakoto Ramiarantsoa (2002, 2012) ou d'Emmanuel Fauroux (2001, 2004), à travers la description des impacts de projets de gestion de l'environnement. Le plus souvent, ce sont les groupes dominants locaux qui pilotent les aides, renforçant leur hégémonie ou, à l'inverse, des groupes dominés qui se positionnent contre les dominants en utilisant la protection des acteurs du Nord. Ainsi, les projets peuvent être créateurs de conflits d'acteurs au niveau local.

On pourrait se demander alors s'il ne vaut pas mieux laisser faire les acteurs du Sud, tant les élites que la population ? Et donc faut-il arrêter l'aide au développement ? Assurément il y a des besoins critiques dans les pays en développement et en parallèle la communauté internationale dispose d'une énergie et de moyens considérables qui pourraient réellement servir le Sud. Ce n'est donc pas l'aide qui est à arrêter, mais son approche qui est à repenser. Peut-être faut-il alors seulement ralentir le mécanisme et consacrer une part des financements à la question.

## **5. L'échec est dans l'approche**

### **5.1. L'universalité des modèles en question**

Plus largement, dans cette étude, il s'agit d'interroger l'approche du développement par transfert de modèle uniformisé pour tenter de savoir comment enrayer le système pernicieux qui engendre un maintien des inégalités au Sud et entre Nord et Sud.

Cette question est d'autant plus importante à soulever au vu des limites de la décentralisation et plus largement du modèle de développement économique « durable » au Nord, c'est à dire dans les pays mêmes qui la transfère : faillite des États, crises ayant des retentissements mondiaux, stratégies à court-termes de relèvement pour un maintien de l'économie, aggravation des inégalités au sein même des pays du

Nord, limites du participatif, sans parler des limites de la décentralisation en France qui devient trop onéreuse et la volonté de réduire le nombre de régions de 22 à 13<sup>216</sup>, etc. En effet, le schéma de financement (le même que pour les pays en développement) du modèle est actuellement remis en question car il repose pour une bonne part sur des financements de l'État central. Celui-ci voit son budget se réduire et donc diminue actuellement les allocations qu'il transfère à ses collectivités territoriales<sup>217</sup>, ces dernières étant obligées de restreindre leurs budgets locaux ou de trouver de nouveaux partenaires (entreprises privées principalement) pour pouvoir poursuivre leurs actions de développement territorial.

Malgré cela, le Nord continue de transférer ses modèles fragiles vers le Sud comme s'ils constituaient une étape pour le développement. Pourtant les pays du Sud ne disposent pas des mêmes bases que l'Occident, nécessaires à l'implantation du modèle (État fort, temps nécessaire pour instauration d'un modèle, moyens financiers, sans parler des bases culturelles et sociales différentes, etc.). Le modèle de développement théorique s'apparenterait à un idéal, voire une utopie, car il n'est pas toujours efficace. Le Nord tente de faire émerger des pratiques et consciences d'un développement durable au Sud tandis qu'il ne l'applique pas toujours lui-même, le système mondialisé tournant toujours, malgré tout, sur une logique économique et non environnementale et encore moins sociale. Le mécanisme se nourrit des inégalités pour perdurer... tout en prônant des objectifs d'égalité et de richesse pour tous, objectif inatteignable car en contradiction avec les bases du mécanisme.

Mais à y regarder de plus près, les pays en développement ne sont ils pas ceux qui ont le moins d'impact négatif sur le développement et qui disposent d'ores et déjà de pratiques d'un développement conscientisé ? Les impacts de leurs pratiques sur l'environnement, sur la consommation d'énergie ou sur l'économie restent les plus faibles. En 2009, les Malgaches disposaient de sept voitures pour 1000 habitants, contre 486 voitures pour 1000 français<sup>218</sup>, sans parler du faible taux de personnes au Sud ayant accès à l'électricité, etc. De plus, les populations rurales massives disposent de savoir faire permettant de préserver leurs environnements. Ces pratiques « vertes » ne sont pas

---

<sup>216</sup> Madagascar, qui dispose aussi de 22 régions, fera t elle de même prochainement ?

<sup>217</sup> L'État prévoit, pour contrebalancer, de nouvelles sources de recettes fiscales pour les collectivités territoriales décentralisées.

<sup>218</sup> [http://www.statistiques-mondiales.com/voitures\\_particulieres.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/voitures_particulieres.htm)

envisagées dans un souci de mondialité, mais de survie et pérennité. « *On ne peut, à mon sens, concevoir de politiques de développement qui répondent aux besoins des ruraux (...), si on n'a pas soi-même cherché à comprendre les réalités de terrain. (...) C'est enfin, le respect que l'on doit aux gens du terroir. Avec leurs inégalités, dans leurs conflits, face aux aléas climatiques, par leur courage, ils sont les « nerfs » du dynamisme des campagnes et es artisans de la sculpture du paysage (...)* » (Rakoto Ramiarantsoa, 1995, p. 134).

Nous demandons alors aux populations de faire à présent attention aux variations climatiques, tout en leur demandant d'intégrer une globalisation, autrement dit de réussir là où le Nord a échoué, sans passer par la case d'accumulation. Oscar Wilde disait (1891) « *Recommander l'austérité aux pauvres, c'est à la fois grotesque et insultant...C'est comme dire à un homme qui meurt de faim de manger moins* ».

Les pratiques du Sud tendent pourtant à disparaître sous l'imposition d'un modèle. Leur valeur ajoutée est ignorée alors que nous tentons de les faire entrer dans le même modèle qui a mené aux problématiques sociales, économiques et environnementales de notre planète. Un constat paradoxal.

De plus, transposer un même modèle en Haïti comme à Madagascar ou ailleurs, revient à penser que tous les pays en développement sont les mêmes, souffrent des mêmes maux, ont les mêmes besoins et nécessitent donc la même réponse, niant toute spécificité. Cela revient aussi à penser que les outils et modèles occidentaux seraient universels et que les pays du Sud seraient des territoires neutres voire vierges de toute expertise en matière de gestion de leur développement ou encore que leurs pratiques seraient inadaptées au système monde. Pourtant :

« Pendant des dizaines et mêmes des centaines de millénaires, là-bas aussi, il y a eu des hommes qui ont aimé, souffert, inventé, combattu. En vérité, il n'existe pas de peuple enfant ; tous sont adultes, même ceux qui n'ont pas tenu le journal de leur enfance et leur adolescence » (Lévi-Strauss, 1961, p.32).

Même conclusion aujourd'hui dans la réflexion des économistes du développement :

« Implicitement, la bonne gouvernance suppose un monde homogène, où les pays pauvres ont les mêmes caractéristiques institutionnelles que les pays riches, mais sont affectées de pathologies qui les empêchent de les rejoindre (...). Réduire ces pathologies c'est favoriser le rattrapage, dont on a vu que les effets sur la croissance étaient

faibles, voire nuls. Cette vision n'est même pas partagées par les investisseurs internationaux qui ne font pas de la « bonne gouvernance » un critère de localisation de leurs investissements » (Meisel, Ould Aoudia, 2008, p. 46).

L'universalisme sous-jacent à l'approche du développement par transfert de modèle n'exprimerait-il pas, au final, toujours une forme d'ethnocentrisme ? Une uniformité imposée et nécessaire pour que le système monde fonctionne ? Ce fait amène à penser que c'est sans doute dans notre approche du développement que se trouve l'explication au dysfonctionnement des modèles transposés au Sud. Ce n'est pas à cause de la culture des autres que le modèle échoue, mais à cause de son uniformité. En d'autres termes, il serait bon de ne pas considérer la culture comme un élément négatif et/ou coupable du dysfonctionnement, mais plutôt l'approche elle-même.

Il y a en fait transposition d'un modèle formel sur un mode d'organisation et de gestion locale préexistant et empli déjà de jeux et enjeux d'acteurs. La transposition ne vient pas gommer l'existant ; le modèle s'y superpose, ne lui laissant aucune place, et contribue à le rendre obscure, à se recomposer et se complexifier. Bien plus que des modes de penser ou des croyances désignées de manière péjorative sous le terme de « traditions » qui freineraient la réussite des modèles, il s'agit avant tout de valeurs intrinsèques aux sociétés. Aucun projet, aucune politique de développement et aucun montant d'aide ne pourra les faire disparaître complètement. Elles pourront par contre évoluer, comme tel est le cas avec les volontés de justice sociale et d'aspirations démocratiques montantes ou même une adhésion totale aux politiques de mondialisation.

Calquer au Sud, un modèle qui connaît déjà ses limites en Occident, en ne tenant pas compte des modes de fonctionnement locaux et en forçant l'acculturation via le poids politiques et économique de la communauté internationale, limitera sans doute toujours l'appropriation réelle et l'adhésion au modèle par les acteurs locaux. En conséquence, cette approche ne contribuera pas à l'augmentation de la cohésion sociale. Forcer l'appropriation des valeurs de développement quand celles-ci ne donnent aucun résultats tangibles pour les populations, renforcera le jeu du faux-semblant, dérives et accaparement de pouvoir par les élites locales. Concernant Madagascar, le rapport PCIA souligne ainsi que :

« La communauté internationale serait malavisée de prendre une vision idéaliste de la construction de la Nation et de l'État européen comme modèle pour Madagascar. La modernisation n'a pas été la solution aux conflits de Madagascar mais une partie essentielle du problème lui-même » (Jütersonke, Kartas, 2010, p. 128).

## 5.2. Un ou des modèles ?

Les résultats paradoxaux du transfert de modèle mettent en lumière les limites de cette forme d'aide uniformisée et sont une occasion de s'interroger le type d'approche de l'aide qui pourrait être efficace. Douglas C. North, John J. Wallis et Barry Weingast, ont démontré<sup>219</sup> que les États pouvaient être classés en grandes catégories distinctes : les États matures, type France (État stable, règles formelles, institutions) et les États fragiles, type Madagascar ou Haïti (règles non formalisée, faiblesse de l'État, personnification du pouvoir, etc.), démontrant qu'un même modèle transféré n'aura pas les mêmes résultats selon le contexte du pays et son État. Un modèle unique pour tout pays comme clé de développement semble être une utopie au vu de la variété des contextes et enjeux locaux. Et au vu des dysfonctionnements, il semble que ce ne sont pas les sociétés qui doivent s'adapter au modèle transféré et repenser leur système de valeur, mais l'aide de l'Occident qui doit pouvoir s'adapter aux contextes. Geert Hofstede, dans ses travaux, montrent les différences culturelles entre pays qui sont intrinsèque à l'individu. Il considère que l'élaboration de modèle (économique, de *management*, de gouvernance, etc.) en faveur d'un autre pays, ne peut se faire sans la prise en compte de ces différences (Hofstede, 2010).

Mais peut-il exister des modèles de développement dans un monde globalisé ou l'uniformité est-elle une condition *sine qua non* au fonctionnement du mécanisme ? Si oui, comment les articuler et surtout comment peuvent-ils émerger au vu de l'écrasante universalité du modèle prôné, qui stigmatise tout ce qui ne s'inscrit pas dans le moule ? Sinon, comment trouver un modèle commun ? Doit-on le penser en partant du Sud et non du Nord ? Les valeurs devenues universelles, telle la démocratie, sont élevés au rang d'outils de lutte contre la pauvreté, mais dans un tout autre contexte comme celui d'Haïti ou de Madagascar, sont-elles réellement levier de développement ? Au vu des résultats

---

<sup>219</sup> NORTH Douglas C., WALLIS John Joseph et WEINGAST Barry R., *Violence et ordres sociaux*, Paris, Gallimard, 2010, 459 p.

mitigés, la population ne pourra y adhérer, même si elle le souhaitait. Que faire alors ? Et s'il ne faut qu'un modèle, comment trouver un dénominateur commun ? Les pays en développement doivent-ils mettre en place coûte que coûte le modèle uniformisé afin de faire parti du système monde (économiquement, politiquement, etc.) ? Doit-on alors renforcer les politiques libérales, les partenariats publics-privés tout en tentant de s'assurer une redistribution économique au niveau local ? Mais comment être sûr de cette redistribution ? Au Sud, pour beaucoup d'acteurs, la globalisation n'est pas une menace, mais peut-être vu comme une opportunité. À l'inverse, d'autres, souvent ceux écartés du mécanisme, prônent un retour aux systèmes de fonctionnement d'antan. Appuyer les pays du Sud dans leurs spécificités culturelles et historiques semble tout autant une impasse. Le retour en arrière est impossible. Les sociétés évoluent, les traditions sont instrumentalisées et l'ordre social préexistant s'est délité, caractérisé par un creusement des inégalités et l'apparition de nouvelles aspirations et enjeux. Ces transformations doivent être prises en considération.

### **5.3. Faut-il et peut-on changer de regard ?**

L'approche de l'aide au développement des pays en développement n'a donc pas spécifiquement évolué depuis plus de 60 ans. Malgré les variations de paradigmes, nous sommes toujours dans un rapport sauveur/sauvé, entre un Nord développé et un Sud à aider...une vision erronée et obsolète au vu de l'évolution des rapports Nord/Sud et de la reconfiguration et complexification des jeux d'acteurs. Aujourd'hui, la dichotomie Nord/Sud n'est plus si évidente. De part et d'autre se trouvent des acteurs riches et pauvres, le capital économique et spatial de chacun prévalant sur leur position géographique. De plus, les acteurs sont mobiles, multi-casquettes, leurs statuts mouvants, ils sont visibles et/ou invisibles. Leur position ne suffit pas/plus à définir la réalité de leur pouvoir. Ils peuvent habiter une ville de province dénuée de tout au Sud, tout en ayant un pouvoir à l'international et un capital économique beaucoup plus important que n'importe quelle personne de classe moyenne du Nord. l'inverse, être à une position importante ne suffit pas à disposer de pouvoir et à être protégé. Ainsi trouve-t-on des acteurs du Nord au Sud et des acteurs du Sud au Nord, soit physiquement, soit selon leur étendue de pouvoir. On soulignera combien les acteurs dominants, Nord ou Sud, s'allient allant jusqu'à se confondre.

« Le concept d'espace (...) ne renverraient plus à du visible et à du palpable, le spatial (qui n'est pas le paysage) n'étant pas plus accessible

aux sens que l'économique, le politique ou l'idéologique, et un concept de l'analyse d'espace n'ayant pas plus de matérialité qu'une lutte de classes ou un groupe de pression » (Anglade, 1983, p.21).

Ce fait invite à repenser l'analyse même des jeux et enjeux d'acteurs. Le mécanisme étant global, il convient de considérer les jeux de places dans leur ensemble, sans peut-être même distinguer les acteurs du Nord et du Sud, les visibles et invisibles, mais en les classant seulement selon les capitaux dont ils disposent. Le/les modèles pourraient alors s'adapter à ces critères, intégrant des acteurs qui joueraient leur propre rôle dont les objectifs colleraient à leurs intérêts officieux. Cela reviendrait à minimiser les jeux de faux-semblant en rendant les intérêts (Nord et Sud) officiels, notamment en terme de préservation ou d'accumulation de capitaux, et/ou à intégrer des acteurs jusque là invisibles. Mais est-ce éthiquement possible ou trop éloigné des volontés théoriques affichées ? Le jeu serait sans doute moins excitant, mais correspondrait à une réalité actualisée.

Dans la même logique de changement de regard sur le Sud, il s'agirait de tenter d'élargir les bases du cadre conceptuel des modèles de développement en valorisant et en y intégrant les acteurs invisibles, au lieu de les stigmatiser. En les définissant comme problème à résoudre, ils deviennent victimes (les populations) ou bourreaux (les élites) et le Nord sauveur. Le regard du Nord sur le Sud contribue à fabriquer l'image de la pauvreté et toutes les approches de l'aide qui en découle (Mestrum, 2002).

Le géographe haïtien Georges Anglade propose ce changement de regard depuis les années 1980 en proposant d'inclure, d'une part les membres de la diaspora et d'autre part la population, qu'il voit chacune comme une ressource pour le développement et non l'inverse.

Représentant quatre millions de personnes (en 2009), en complément des dix millions vivant sur le territoire haïtien (dont six millions vivent en domaine rural pauvre), les membres de la diaspora peuvent être un levier de développement étant donné leur capital économique. « *La diaspora s'est révélée, le temps d'une génération, une énorme machine à production de classes moyenne* » (Anglade, 2008, p.10). Il propose ainsi de changer d'échelle d'analyse du territoire d'Haïti en passant au niveau macro et ainsi considérer tous les Haïtiens et créer une « *unité territoriale de compréhension de la dynamique haïtienne* » (Anglade, 2009, p.34). Il va jusqu'à définir le nouvel espace haïtien qui correspondrait à un « arc atlantique » s'étalant de « *Port-au-Prince à*



*Montréal, en passant par Miami. (...). Les gens d'affaires et les banques aux guichets des transferts partout implantés dans l'arc de peuplement, démontrent que certains, toujours les mêmes, ont depuis longtemps compris le nouvel espace haïtien » (Anglade, 2009, p.22).* Cette approche de l'espace et échelle d'analyse s'accorde avec l'évolution des jeux de places Nord/Sud et est aussi une piste qui pourrait correspondre à bien d'autres pays en développement dont la diaspora demeure acteur invisible.

D'autre part, il évoque le concept de « *désenveloppement* », voulant rompre avec la stigmatisation de la pauvreté :

« Si la misère persiste et se colle toujours à nous, c'est que nous n'avons pas choisi de partir de la pauvreté, mais des méthodes de travail et des modes de penser de la richesse ; c'est l'envers obligé de ce mythe fondateur de la modernité d'une richesse possible pour tous et chacun alors que cette illusion se heurte partout au réel tête. » (Anglade, 1983, p.15).

Il propose une « démonstration des potentiels de la pauvreté », rejette « *la croissance du superflu, pour le développement du nécessaire* ». Il souligne la nécessité de renverser les centres et périphéries, en mettant « *au centre les populations démunies, leurs savoir-faire et les structures locales de la pauvreté en prenant distance des transferts de tout ordre prôné par les conceptions actuelles* » (Anglade, 1983, p.42). En d'autres termes, il s'agit de reconnaître les « *richesses de la pauvreté* » (Anglade, 1983, p.49), et de capitaliser sur les connaissances, ressources et capacités des populations à s'assurer une subsistance malgré des conditions de vie de plus en plus déplorables (notamment en termes de savoir-faire paysan). « *Ce serait la prise en compte de toutes les pratiques urbaines et rurales de résistance et de survie de la pauvreté pour en extraire les savoir-faire et les accumulations qui serviront au nouveau départ* » (Anglade, 1983, p.49), dans une vision où le Sud n'aurait rien à imiter ou à rattraper, mais aurait tout à inventer selon ses potentiels.

Comprendre les sociétés du Sud avant de leur apporter une aide quelconque semble devoir être la base de toute intervention, mais il convient aussi de pouvoir identifier leurs qualités, autrement dit de voir de la force là où l'on voit d'habitude de la faiblesse. Aussi faut-il que la volonté de se comprendre ne soit pas seulement caractérisée par des projets d'études de la société réceptrice dans l'objectif de mieux la faire adhérer à nos approches et regards ; il s'agit plutôt de partir du principe que l'Occident pourrait

apprendre quelque chose de leur mode d'organisation et fonctionnement, tant pour leur propre développement que pour celui du Nord. Les compétences ancestrales et savoir-faire sont à préserver et valoriser, mais les nouvelles capacités, recensées dans cette thèse, seraient sans doute tout autant utiles. Les acteurs du Sud, disposent en effet d'une grande capacité d'adaptation au changement qui se développe avec le temps. De la population aux élites, ils disposent de plus d'une forte capacité d'innovation mais aussi de résilience (après les crises) pour survivre ou perdurer, à travers la complexification de leurs stratégies. Ils maîtrisent à la fois la culture, la langue et les enjeux du Nord mais aussi ceux de leur propre pays, tandis que la réciprocité n'est pas constante. Ils en comprennent même les interactions. Ils disposent aussi et surtout d'une mémoire du développement, puisqu'ils en sont les premiers témoins/victimes. En cela, les acteurs du Sud ont toujours un temps d'avance sur ceux du Nord.

Cette mémoire et ces qualités ne sont jamais mises à profit dans l'élaboration des programmes d'aide au développement, jamais capitalisées. Elles sont soit niées, soit désignées comme obstacle à l'effectivité des modèles. Pourtant, c'est avec tout cela que les acteurs du Sud jouent le jeu. Les élites savent alors tirer parti, tandis que les populations restent de plus en plus isolées, exclues du système monde sur lequel elles n'ont aucune emprise, leur élan étant coupé net par la nécessité de satisfaire ses besoins quotidiens. L'échec du transfert de modèle uniformisé ne serait alors ni tout à fait dans leur culture, ni dans la méconnaissance des acteurs Nord, mais pourrait provenir de l'ignorance de leur réseaux de pouvoir et de la sous-estimation de leurs potentialités et compétences...des compétences que le Nord pourrais pourtant largement leur envier.

En effet, les populations recèlent une capacité d'innovations sociales et économiques : mode d'organisation et de gestion collective, de consommation « responsables », recyclage, pratique agro-écologique, microcrédits, soutien et réciprocité communautaire, emplois informels, etc., des idées empruntées par certains acteurs du Nord pour (re)créer des alternatives au développement global. Des points communs existent entre Nord et Sud, à l'exception que le Sud déploie ses stratégies dans un objectifs de survie et que si le choix était proposé, la majeure partie des populations voudraient du modèle et en tirer eux aussi parti, tandis que les acteurs du Nord pensent dans une logique de durabilité et d'alternative au modèle pour un mieux-vivre. L'un et l'autre se mystifient. Malgré cela, des ponts peuvent sans aucun doute exister. Et si le Sud pouvait amener des clés pour son propre développement, et même pour aider le

Nord ? Est-il possible de voir dans les pays en développement et leur population des ressources immatérielles ?

Pour cela, il faudrait que le Nord accepte ses limites (notamment dans ses faiblesses face à l'immense tâche qui est de réduire la pauvreté ou encore face à l'incapacité d'innovation face aux crises. Il conviendrait alors que le Nord puisse se remettre en question, pour laisser une place à « l'alternative »<sup>220</sup> et valoriser le Sud. Il faudrait aussi que le Sud puisse regarder ses savoirs et cultures comme une force. Mais les populations peuvent-elles avoir la confiance nécessaire pour prendre une place de partenaire du Nord dans un contexte de transfert et d'imposition de règles du développement où leurs modes de vie sont sans cesse pointés du doigt ?

Plus globalement, il s'agirait pour les deux parties de pouvoir créer un véritable partenariat et échange Sud/Nord pour penser le développement et ses stratégies. Car si la participation et la réciprocité sont prônées dans l'approche actuelle de l'aide au développement, elle n'a jusqu'à alors pas été constatée.

« L'étranger, l'Autre, dans son incarnation tiers-mondiste (et donc l'individu le plus représenté sur notre planète) continue d'être traité comme un objet de recherche. En revanche, il est encore loin d'être notre partenaire, responsable à part entière du destin de la Terre, sur laquelle nous vivons » (Kapuscinski, 2009, p.55).

Les limites de l'approche de l'aide par transfert de modèle, nécessitent assurément un (vrai) changement de paradigme. Mais son maintien ainsi que la permanence des rapports Nord/Sud et de la vision problématique des pays en développement, soulève un scepticisme grandissant sur les objectifs de l'aide au développement et l'avenir des plus pauvres de notre planète : les parties prenantes Nord et Sud, ont-elles la volonté profonde de changer les choses pour travailler à la réduction des inégalités ? Et y arriveront-elles ? Ou les jeux de places et intérêts spécifiques bien servis freineront-ils toujours la remise en question de l'approche de l'aide au développement ?

---

<sup>220</sup> Terme toujours à connotation péjorative aujourd'hui, soulignant l'universalité de(s) autre(s) modèle(s).



## POSTFACE

2015, fin de ce travail de thèse. Je regarde en arrière et fais le bilan des jeux : ai-je réussi à remplir mes propres objectifs ? Ce travail de doctorat a été salvateur. J'ai trouvé mes réponses. J'ai calmé mes ardeurs en comprenant ces injustices dont j'avais été témoin en Haïti, et en les couchant sur le papier.

Mais l'autre objectif, plus large, était aussi de transmettre quelque chose, de témoigner. J'avais vu la thèse comme un outil permettant la diffusion d'idées ; la recherche comme un vecteur permettant d'amener, si ce n'est des réponses, au moins des réflexions à d'autres, pour influencer sur la manière dont le Nord aide le Sud ; le statut de doctorante comme une place qui m'accorderait une légitimité à être entendue, voire écoutée. Une utopie sans doute...je tâchais finalement, par ce travail de doctorat, de tenter de trouver ma place, en vain. Je m'interroge encore: quelle stratégie déployer à présent, et surtout pour occuper quelle place : celle de professionnelle ou de chercheuse ? La première place est nécessaire pour être en lien avec la réalité du terrain, pour sans doute amener une expertise et tenter d'injecter quelques approches nouvelles depuis l'intérieur du mécanisme. Mais je sais aussi que le monde professionnel du développement ne demande pas à ses experts de réfléchir sur le fond d'un ou des projets, mais de le(s) rendre efficace(s), sans jamais remettre en question la manière de faire. La recherche, quant à elle, et particulièrement en sciences humaines et sociales, offre une liberté

d'expression critique, essentielle et rare. Mais c'est aussi une activité qui demande du temps, qui, il me semble, est une denrée rare post doctorat. Après la réflexion, il s'agit aussi de diffusion des idées, et être jeune docteur me permettra sans aucun doute la publication. Mais à qui vais-je m'adresser alors ? Avec quel vocabulaire ? Mis à part la communauté scientifique, qui pourra et aura l'envie d'accéder à ces travaux ? Était-ce le public que je ciblais ? Y aura-t-il un réel impact, une application concrète ? A force de vouloir me faire une place dans la recherche, est-ce que l'académisme ne m'éloigne pas des réalités sur lesquelles je voulais agir ? Y a-t-il encore de la place pour de la controverse dans la recherche actuelle ? Et ais-je suffisamment d'alliés pour cela ? Il me semble que non.

En Juin dernier, je discutai de ces questions de places avec Hervé Rakoto Ramiarantsoa, qui m'avoua se poser les mêmes depuis des années, sans réponse. Il s'interrogeait même sur une place en politique qui serait peut-être le moyen d'agir concrètement sur les politiques de développement, beaucoup plus qu'en étant chercheur. Je demandai alors si le fait de produire de la recherche scientifique sur le thème et de la diffuser, n'était pas déjà en soi, un engagement politique et citoyen ?

Mes questions lui semblant pertinentes, il insista pour que je développe cette réflexion dans ma conclusion générale et m'invita à lire celle de son HDR, écrite en 1995. Dans sa conclusion, je trouvais les mots justes qu'ils me manquaient pour exprimer mes bribes de réflexions de chercheur novice :

« (...) je dois dire que leur contact (*ndlr : des paysans malgaches*) m'a aidé à être plus conscient de la gravité de la vie. Ces (...) aspects m'invitent à continuer dans la voie de la recherche, d'autant plus que les résultats, publiés, diffusent la réalité et valorisent des lieux, des sociétés, des stratégies, autrement ignorés. Et pourtant, d'autre part, le cours de la vie me conduit à me demander si la connaissance scientifique est bien « la racine » qu'il faut continuer à chercher. Mon questionnement part des exigences de l'activité : le temps consacré, l'énergie apportée, l'argent investi. (...). La recherche n'assure pas le riz quotidien (*ndlr : à Madagascar*). Dans ce cadre, la collaboration avec les organismes de recherche étrangers et/ou les programmes sur financement extérieur prennent tout leur intérêt. Ce ne sont pourtant que des palliatifs (...). La situation dévie le chercheur vers des activités qui concernent les nécessités de la vie humaine, quand ses

responsabilités font de celles-ci une priorité. On peut, au mieux, valoriser son savoir par des consultations ou des évaluations de projets de développement. Encore faut-il, une fois introduit, être accepté, à égalité, par le cercle des institutions de financements et des bureaux d'études, plus sensibles aux recommandations pour que le projet continue qu'à des réflexions de fonds sur l'action. (...) Dans la mesure où la misère interpelle le chercheur, elle peut l'amener à se poser la question : dois-je m'investir pour agir sur ce plan ? J'ai agi dans ce sens, dans un premier temps, en aidant des paysans, et actuellement je participe à une action humanitaire de réinsertion sociale. L'expérience de cet engagement pose à nouveau d'autres questions, car l'importance du pouvoir politique apparaît très clairement : faut-il penser à la pratique politique ? Quelle priorité va déterminer la racine à chercher ? Comment concilier l'homme scientifique, l'homme citoyen, l'homme social avec, au-delà de ces engagements visibles, ses convictions qui ne se disent pas parce qu'elles sont du domaine du vécu ?

« *Ceux qui sont sous le ciel forment une grande natte* » disent les Malgaches et j'ai l'impression que de racine en racine, j'y cherche toujours ma place ; peut-être pourrai-je répondre à l'ami de mon père<sup>221</sup> lorsque je l'aurai trouvée. En attendant, j'espère avancer ma quête dans la sagesse du dialogue, car « *écarter les feuilles* », c'est aussi dialoguer. Dialogue avec le paysage, certes, mais surtout dialogue avec l'autre, par ses regards et par la parole « *qui est la vie* » : pour partager avec lui, pour le comprendre, pour recevoir de lui. » (Rakoto Ramiarantsoa, 1995, pp.134-136).

A la lecture de ces lignes, et considérant son auteur, je compris que le problème de place accompagne toujours le chercheur qui se remet perpétuellement en question...et pour cette même raison, ce type de chercheur est sans doute bien à sa place.

---

<sup>221</sup> Dans l'introduction de l'HDR, un ami du père de H. Rakoto Ramiarantsoa l'interroge : « Hervé, qu'avez-vous fait de votre pays ». (Rakoto Ramiarantsoa, 1995, p.2).





## ANNEXES

## **ANNEXE 1 : LES CHANGEMENTS QUE PEUT APPORTER LA NOUVELLE CONSTITUTION MALGACHE**

Depuis les dernières élections présidentielles de 2014, le gouvernement de Hery Rajaonarimampianina a affiché sa volonté de remettre à l'ordre du jour la Constitution de 2010. Cette nouvelle version est significative car elle prévoit de changer profondément la décentralisation, en instaurant une gouvernance de type fédéraliste. Cette disposition influencerait totalement l'organisation territoriale puis qu'elle met en exergue le rôle des Provinces (titre IV) qui seraient autonomes (et non plus comme collectivités territoriales décentralisées, comme le prévoit la version 2008) au sein desquelles se trouveraient les communes et régions (identifiées comme collectivités territoriales). Chacune des provinces dispose de l'autonomie administrative et financière mais rien n'est indiqué au sujet des régions et communes (clairement explicité dans la version 2008). En résumé, la version 2010 détaille les structures des provinces mais (plus) rien n'apparaît sur les communes et régions. De plus la version 2010, attribue énormément de pouvoir au Président provincial (chef exécutif, chef de l'administration, nommant les commissaires, etc.), ce qui est sujet à controverses, notamment pour la places des régions. Comme le souligne un rapport de mission du Ministère de la Décentralisation de 2013, « *la réapparition des provinces dans la nouvelle Constitution risque d'engendrer un dilemme entre les deux niveaux de collectivités, car elles auront quasiment les mêmes compétences* » (MDAT, 2013, p.5).

La nouvelle version n'accorde aucune ligne au *fokolona*. Tandis qu'il est reconnu dans la version 2008 comme « *la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale* » (Constitution 2008, article 152, p. 31).

Enfin, le préambule de cette nouvelle Constitution remet les bases de la culture malgache dans le mode de gouvernance. Il y est évoqué avant tout l'importance du « *fiahavanana* » (système de règles, croyances, normes qui régissent la société malgache et contribue à une certain « équilibre » ou « ordre des choses ». et inscrit un « *Cercle de préservation du fiahavanana* » composés de *raiamandreny* (aîné ou sage dont la parole est respectée) comme comité consultatif auprès du gouvernement. « *Le Cercle (...) veille à la prévention de crises et de conflits de toutes natures, pouvant porter atteinte aux vertus*

*des valeurs ancestrales entre les Malgaches, en vue de préserver l'unité nationale »* (Constitution 2010, art. 2, p. 3). Au-delà du caractère traditionnel, ce conseil pourrait supplanter, au nom de la défense du fiahavanana, le pouvoir du gouvernement ou de la justice puisqu'ils peuvent proposer au « *gouvernement et au parlement les cas pour lesquels une loi d'amnistie apparaîtrait opportune ou non* » (Constitution 2010, art. 5, p.3).

Les enjeux sont donc de taille avec cette nouvelle Constitution. Elle remet d'actualité des anciens principes et sources de conflits politiques et controverses à Madagascar depuis des décennies : fédéralisme et défense des traditions. Nous reviendrons sur ces enjeux plus bas.

## ***ANNEXE 2 : PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DU SERVICE DE COOPERATION DU CONSEIL REGIONAL AQUITAINE***

La Région Aquitaine est une des régions françaises les plus actives en matière de coopération internationale et spécifiquement dans le domaine de la coopération décentralisée. Dès 1992, le Conseil régional Aquitaine soutient financièrement, des projets internationaux, en particulier ceux des universités. La prise de conscience de la diversité des acteurs de la coopération internationale en Aquitaine, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités françaises et l'élargissement de leurs compétences, font que le Conseil régional Aquitaine se lance en 2002 dans la coopération décentralisée. Il coopère actuellement avec 8 régions européennes et 7 pays hors Europe à travers 12 pays (Espagne, Italie, Allemagne, Italie, Pologne, Québec, Maroc, Chine, Viêt-Nam, Madagascar, Haïti et Sénégal). Ses actions internationales sont impulsées par la volonté politique du Conseil Régional et notamment de son Président, Alain Rousset.

Le Conseil régional comporte 12 services, chacun présidé par un vice-président élu. Le service « Affaires européennes et internationales » est présidé par le 6<sup>ème</sup> vice-président aux relations internationales et européenne et coopération décentralisée. La direction du service est confiée à un délégué régional. Ce service est lui-même composé de 4 sous-services dont le « Pôle international » dédié au développement Solidaire (appel à projet de la Région Aquitaine) et à la coopération décentralisée. Des chargés de missions se répartissent la gestion des programmes de coopération avec les pays partenaires, placés sous l'autorité d'un chef de mission. Le chargé de mission pilote et assure le suivi des programmes dont le conseil régional est le maître d'ouvrage. Il est aussi chargé de trouver des partenaires techniques et financiers, d'identifier des acteurs aquitains pour assurer la maîtrise d'œuvre, élaborer des programmes et leurs budgets, établir des comptes rendus de missions et des rapports annuels financiers. Il est enfin le relai d'information de l'avancée des programmes auprès des élus français et il se doit d'entretenir les relations diplomatiques avec les autorités et partenaires français et étranger.



### ***ANNEXE 3 : DECENTRALISATION DES CONFLITS D'ACTEURS INSTITUTIONNELS : EXEMPLE AUTOUR DU PROGRAMME DE COOPERATION DECENTRALISEE DE LA REGION AQUITAINE EN ITASY***

Cette analyse de jeux d'acteurs dans la Région Itasy a été faite entre 2012 et début 2013, lors de nos séjours sur le terrain<sup>222</sup>. Des observations et entretiens menés avec différents acteurs, nous ont permis de dresser un schéma de jeux d'acteurs (Voir Schéma 3 - page 170) et d'avoir des éléments de compréhension des points de blocage. Cette étude ne reflète donc qu'une photographie des jeux d'acteurs à un moment précis, dans un contexte particulier. Ils ont depuis bien évolué, certains des acteurs n'étant plus à leur poste à l'heure de la rédaction de cette thèse.

#### **Rappel du dispositif du programme aquitain à Madagascar**

Dans le cadre de son programme d'appui à la Région Itasy, la Région Aquitaine a placé un assistant technique et deux volontaires de solidarité internationale. Elle en outre créé une cellule d'appui technique, composée de trois cadres malgaches qui complètent les ressources humaines nécessaires à la Région Itasy. La région comporte initialement un chef de Région, un chef de cabinet, un directeur du développement régional (DDR), une secrétaire générale et un Directeur de l'Administration Générale et Territoriale (DAGT). Le programme inclut, outre l'appui institutionnel, plusieurs volets sectoriels tels que l'appui au centre de formation agricole et l'appui à la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy (CCI) (relié au Ministère du Commerce et de l'Industrie). Les deux volontaires français sont en appui à ces structures locales partenaires. D'autres partenaires techniques travaillent au sein du programme de coopération comme le CITE (ONG malgache en appui à la CCI), le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) pour le programme intercommunalité ou encore le Centre de Formation Agricole (CFA) d'Hasparren ou l'ONG française Agrisud, dans le cadre de programmes d'appui aux agriculteurs de l'Itasy.

---

<sup>222</sup> Pour plus de détails, se reporter à la méthodologie figurant dans l'introduction générale.

Le programme touche donc diverses communes rurales de la Région Itasy et une commune urbaine, Miarinarivo, chef lieu de la région et siège des administrations. Il est connecté aussi à la capitale, Antananarivo, par la présence de l'assistant technique français établissant le lien avec les partenaires institutionnels de niveau national et international (ministères, Ambassade de France, siège des ONG, etc.). Le programme implique, indirectement, différents maires, les chefs de *fokontany*, et les chefs de district de la région ainsi que différents services techniques déconcentrés.

La coopération décentralisée tente de coordonner tous ces acteurs, comme cela est prévu dans les textes relatifs à la décentralisation attribuant la compétence de la gestion du développement régional à la région. De plus, si l'analyse se porte au niveau local, elle est directement reliée aux jeux et enjeux d'acteurs de niveau national, démontrant l'impact des jeux de toutes échelles dans le dysfonctionnement du modèle. C'est ce que nous allons tenter de décoder et d'explicitier.

### **Description des relations conflictuelles entre acteurs institutionnels**

Le chef de Région a beaucoup « d'ennemis » localement et est assez mal accueilli par l'ensemble des autres acteurs institutionnels de la région pro Ravalomomana. Dans les entretiens, les positions anti-Rajoelina, (voire anti-France) glissent vers des critiques virulentes sur le chef de Région. Les différents partenaires se plaignent de son manque de collaboration, de sa volonté de tout gérer par lui-même ou encore de son incompétence. Cela va diviser les différents représentants institutionnels, mais aussi créer des tensions avec les partenaires techniques du programme de coopération décentralisée et au sein même de l'institution régionale. Le chef de Région apparaît pourtant, dans les entretiens, loin d'être incompétent puisqu'il maîtrise les enjeux de la décentralisation et de la coopération décentralisée. Ses enjeux sont simplement tout autres, menant ses propres objectifs d'une main de fer. Sa position étant éphémère, le poste lui permet, entre autres, d'acquérir une expérience institutionnelle (avec le salaire qui va avec) pour préparer sa carrière politique, puisqu'il envisage à l'époque de devenir député.

#### **❖ Chef de Région/Services techniques déconcentrés**

Chaque service technique se référant à son ministère de tutelle, eux-mêmes en conflit, globalement les relations entre les services déconcentrés et le chef de Région sont

tendues et les deux institutions ne communiquent jamais, excepté avec le service déconcentré de l'Agriculture qui est l'un des rares à soutenir ouvertement le chef de Région Itasy. Au-delà d'une quelconque affinité politique, les deux hommes ont aussi tous les deux travaillé pour la Banque mondiale et gèrent ensemble un projet du même bailleur sur la région. Les relations de ce service avec les autres institutions en conflit avec la Région Itasy s'en trouvent affectées. Cependant, lors de la réunion de lancement du programme intercommunalité de la Région Aquitaine, tous les acteurs institutionnels sont inclus et invités, excepté les services déconcentrés, reflétant la mésentente de fond

#### ❖ **Chef de Région/chefs de Districts**

Au-delà des mauvaises relations entre le chef de Région et les chefs de District du point de vue politique, celles-ci sont aussi influencées par le fait que le chef de Région ne travaille qu'en direction d'un seul district : celui de d'Analavory dont il est originaire. Le chef de Région souhaitant se présenter comme député sur ce district oriente 80% des budgets de la Région Itasy. Aussi, les relations avec le chef de District d'Analavory sont plutôt bonnes, tandis que celles avec les deux autres chefs de Districts sont tendues (Miarinarivo et Arivonimana). Le chef de District de Miarinarivo, très proche de l'ancien chef de Région, se trouve être le rassembleur des autres institutions de la région qui sont en conflit avec le chef de Région : *fokontany*, service déconcentré, maires et Cellule d'Appui Technique (CAT) se dressant comme un contre pouvoir ou mettant en jeu l'autorité du chef de Région et attisant leurs conflits. Le chef de District organise ainsi des « réunions »<sup>223</sup> mensuelles avec tous les acteurs en excluant le chef de Région.

#### ❖ **Chef de Région/équipe régionale**

Le chef de Région, en arrivant à son poste fait renvoyer l'ancienne équipe, excepté le Directeur de l'Administration Générale et Territoriale (DAGT), pour la remplacer par des personnalités qui lui sont proches. Par ces remaniements, des conflits d'acteurs existent à l'intérieur même de la Région Itasy, freinant les dynamiques de travail. Schématiquement, les conflits opposent le personnel nommé (le chef de la Région, le Directeur du développement Régional (DDR), le chef de cabinet, la Secrétaire Générale (SG)) et le personnel non choisi par le chef de Région, principalement le DAGT et la Cellule d'Appui Technique (CAT), créée et financée par la Région Aquitaine. Il y a un

---

<sup>223</sup> Il s'agit de « fêtes » plus que de réunion : à boire, à manger, préparer des jours à l'avance.



décalage entre leur mission d'appui institutionnel, leurs compétences techniques et ceux des autres membres de la région.

Les relations entre les trois cadres membres de la CAT avec le DDR et le chef de Région sont très tendues. N'ayant pas été choisis, ils sont sous employés et marginalisés par le reste de l'équipe. Ils sont constamment surveillés : l'un d'entre eux témoigne subir un harcèlement moral de la part du DDR qui le surcharge de travail de secrétariat, tandis qu'un autre, plus jeune, craint ses supérieurs et dissimule ses véritables compétences pour ne pas les offenser (voir Encadré 5 - 172)

Le DDR, n'est autre que l'oncle du chef de Région. Le dialogue professionnel est difficile avec la Région Aquitaine, étant donné sa méconnaissance des enjeux de développement régional. Une incompréhension plane. Malgré tout, le DDR a une grande influence sur les projets et peut freiner les initiatives s'il le souhaite.

Le DAGT est le seul membre de l'équipe qui n'ait pas été choisi par le chef de la Région, étant donné son statut de fonctionnaire de l'administration. Originaire d'Antananarivo. Il a été nommé par le ministère (MADT) un an auparavant. Il dispose donc d'une bonne mémoire politique et institutionnelle de la région et est formé et compétent pour son poste. Il travaille de pair avec la Cellule d'Appui Technique. Par contre, un conflit se noue entre lui et le chef de la Région et le reste de l'équipe nommée, puisque non choisi. Il tente de garder une neutralité politique, ce qui n'est pas le cas de l'équipe, reliée directement au gouvernement Rajoelina. Le DAGT tente vainement de remplir sa fonction. Il établit des orientations stratégiques en fonction des directives ministérielles en faveur du renforcement de la décentralisation/déconcentration, mais est souvent mis à l'écart des décisions. Lors des réunions entre la Région Aquitaine et la Région Itasy, il n'est pas convié ou lorsqu'il l'est, reste silencieux.

#### ❖ **Chef de Région/ Maires**

La plupart des maires de la région ont un discours partisan de l'ancien chef de Région (pro Ravalomanana) et, à leurs yeux, ce nouveau chef de Région nommé n'est pas légitime. De plus, en orientant les programmes régionaux sur son district, le chef de Région va satisfaire les besoins d'une minorité de communes. Cela attise les conflits d'acteurs et la jalousie entre les maires et entre maires et région. Cette dernière prend des décisions et initiatives sans consulter les maires, s'accapare des recettes fiscales communales, etc. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'intérêts communs, comme l'implication des

deux institutions dans un programme d'aide au développement, mairie et région peuvent avoir des relations cordiales devant les développeurs.

#### ❖ **Maires/Services techniques déconcentrés**

La majorité des services déconcentrés se trouvent à Marinarivo, chef lieu de la région. Les maires ne trouvent aucun intérêt à s'appuyer sur les services techniques déconcentrés qui n'ont que peu de budget et qui constituent pour eux des représentants du gouvernement. Les maires indiquent être plus surveillés qu'aides, voire freinés dans leur réalisation de projets. Un maire se plaint du fait que les rôles soient inversés : les mairies se retrouvent à appuyer les services déconcentrés pour les aider à organiser des réceptions et cérémonies officielles (prêt de matériels, de locaux etc.) alors que les services techniques n'appuient pas les mairies. Les maires tentent de répondre aux attentes des services déconcentrés car ils craignent de se mettre à dos les ministères. Du côté des services déconcentrés, leur regard sur les maires est assez péjoratif et témoigne de leurs mauvaises relations et absence de compréhension mutuelle. Ci-dessous, un extrait d'un directeur d'un service régional de l'Itasy à propos des maires :

« On leur demande leurs besoins mais le niveau intellectuel des maires est bas alors c'est difficile de répondre à leurs besoins...(…) On essaie de les responsabiliser (*ndlr : les élus et du habitants domaine rural*) pour qu'ils puissent s'approprier le projet. (...) Ils sont méfiants...Leur dire que ce n'est pas que pour l'État. (...) Ils mélangent tout ». (enquête service technique déconcentré X, Miarinarivo, 2012)

#### ❖ **Fokontany/Chef de Région/Chef de district/Maires/population :**

Les *fokontany*, constituent un enjeu de contrôle territorial. Ceux enquêtés qui ont été enquêtés affichent leur mouvance pro Ravalomanana car l'ancien chef de l'État finançait une politique d'appui à cet échelon de base, ce qui n'est plus le cas sous Rajoelina. Les relations avec le chef de Région sont inexistantes. À l'inverse, les *fokontany* sont très proches des chefs de district. Rappelons que les *fokontany* sont sous tutelle du Ministère de l'Intérieur et donc du chef de District qui les nomme (élections indirectes) et paie leur salaire. Les *fokontany* sont des divisions administratives qui ont été superposées aux groupements de villages d'antan (les *fokolona*). La population accorde toujours autant de confiance à ces représentants. Elle continue de se tourner vers les *fokontany* plutôt

que vers les maires à qui elle n'accorde peu de confiance, étant, selon elles, des représentants de l'État<sup>224</sup>. Un paradoxe, puisque ce sont avant tout les *fokontany* qui sont bel et bien des représentants de pouvoir central. Maires et *fokontany* sont souvent en conflit, notamment concernant la fiscalité. Malgré ces différends, et considérant le lien étroit que les *fokontany* ont avec la population et l'influence dont ils disposent, les maires entretiennent des relations diplomatiques avec eux. En effet, un projet initié par un maire peut être bloqué par une population. Leur consentement est primordial, si bien que « *les fokontany peuvent être indispensables aux mairies mais pas l'inverse !* », explique un membre du CIDR (2012). Les *fokontany* ont donc indirectement plus de poids qu'un maire. Les conflits et enjeux entre ces deux entités, et par leur biais avec le chef de District sont attisés par le fait que les chefs de *fokontany* et de district peuvent détourner les compétences des maires, décrédibilisant totalement leur rôle. Ce conflit et flou sur le partage de compétences est accentué par des vides législatifs béant sur ce thème.

#### ❖ CCI/ chef de Région

La Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy (CCI) a été créée en 2009 sur initiative de l'ancien Président Ravalomana, dans le cadre d'un programme national. La CCI disposait de bons soutiens de la coopération allemande qui a cessé ses activités au moment de la crise. Tout est donc à faire pour la CCI et l'appui de la Région Aquitaine est la bienvenue. La CCI entretient de bonnes relations avec son ministère de tutelle, le ministère du Commerce. Elle est gérée par une assemblée générale<sup>225</sup> présidée par un Président et un directeur exécutif<sup>226</sup>. Le Président de la CCI était un proche du gouvernement Ravalomonana et a été nommé à ce poste par l'ancien chef de Région Itasy dont il était le conseiller principal. Étant donné les affinités politiques différentes du chef de la Région, et ceux de la CCI, leurs relations sont très tendues, particulièrement avec le chef de Région et le DDR. Tandis que d'après les textes la région est censée être en appui à la CCI, dans la réalité le chef de la Région peut freiner leurs initiatives « *Il nous met parfois des bâtons dans les roues !* » (membre CCI, 2012). Pourtant ces deux institutions, partenaires du programme aquitain, sont des acteurs clés du développement régional et économique. À titre d'exemple, la CCI a obtenu la gestion

<sup>224</sup> Les populations peuvent se mobiliser bénévolement pour un projet, payer tous leur cotisation pour contribuer aux frais de fonctionnement du bureau, etc.

<sup>225</sup> Regroupant 20 membres élus, principalement des opérateurs d'activités commerciales ou de tourisme de la région.

<sup>226</sup> Rappel : Ce dernier étant le mari de la fille du Président de la CCI. Ils sont donc beaux-parents.

d'un programme du Fonds Internationaux pour le Développement Agricole (FIDA). Un programme de 12 millions de US \$<sup>227</sup>. Dans le cadre de ce programme, la CCI souhaitait réhabiliter des vieux bâtiments pour en faire des locaux. Ils avaient obtenus un accord du MATD pour l'acquisition de ce bâtiment et pour accéder à la propriété foncière du terrain. La CCI avait aussi l'appui du sénateur et de l'ancien premier ministre. Cependant le chef de Région refusa de leur concéder le terrain et exigea une part des financements du programme, ce que la CCI refusa net. Le MATD ayant été dissous en novembre 2011 pour donner naissance à deux ministères et donc nouveaux ministres, l'accord du MATD est devenu caduque. Le chef de Région profite ici de sa compétence en matière de gestion foncière pour que la CCI ne pas puisse mener à bien ses projets.

#### ❖ **Centre Formation Agricole/Région/CCI**

La Région Aquitaine étant partenaire de la CCI et du centre de formation, les acteurs aquitains souhaitent faire entrer la CCI au sein du conseil d'administration du centre pour une coordination et efficacité des actions et projet. Cependant, les relations entre la CCI et la Région Itasy étant conflictuelles, le chef de la Région, membre du conseil d'administration bloque l'accès de la CCI au centre de formation. Réunir tous ces acteurs semble difficile, les plus impliqués étant les partenaires techniques et étrangers (Agrisud par exemple), le maire de la commune et les techniciens. La Région Itasy est donc intégrée à la gestion du centre de formation, mais ne s'y investit pas, excepté pour surveiller ce qu'il s'y dit et pour avoir un minimum de pouvoir de décision. Le DDR présent à l'une des réunions a même simplement refusé de participer à un vote pour élire un nouveau directeur, ne se prononçant pas sur son opinion et freinant la prise de décision.

#### ❖ **Centre de formation/services déconcentrés**

Les services techniques déconcentrés de la pêche, de l'élevage, de l'agriculture sont intégrés au conseil d'administration, mais seul celui de l'agriculture est actif, via l'implication du Centre de Service Agricole (CSA)<sup>228</sup>. Le représentant du CSA de Miarinarivo est même impliqué dans le conseil d'administration en tant que trésorier. Concernant les autres services techniques, cela semble plus problématique, étant donné

---

<sup>227</sup> Le Programme National de Soutien aux Pôles de Micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales (PROSPERER), financé par les États-Unis, l'Allemagne et la Norvège.

<sup>228</sup> Antennes techniques du ministère de l'Agriculture présents au niveau des districts, équivalent des Bureaux Agricoles Communaux (BAC) en Haïti.

leur création nouvelle et leur manque de moyen. Cela reflète les difficultés actuelles liées à l'imposition de la feuille de route de la communauté internationale.

« (...) avec les remaniements ministériels en ce moment, c'est un peu le bordel. Le DRDR lui c'est un bon ! (ndlr : STD Agriculture) (...) pour les autres, il n'y a même pas d'équipe en fait ! A la direction de la pêche, tu y vas, ils sont que deux ! et avec zéro moyen, y'a même pas de bureau ! » (Enquête staff aquitain, 2012).

### ❖ Les Aquitains et leurs partenaires

Étant donné le contexte de conflits d'acteurs institutionnels préexistants, le travail des acteurs aquitains est délicat, particulièrement pour les employés travaillant directement au niveau des institutions : l'assistant technique et les volontaires. L'assistant technique établit le lien entre les niveaux local et national, supervise la coopération régionale. Le contexte conflictuel interne à la région et entre institutions censées travailler de pair freine l'avancée du programme. À titre d'exemple, la position de l'assistant technique et du volontaire à la CCI sera tout aussi délicate car au cœur d'un conflit entre la CCI et la Région Itasy. Le poste de volontaire aquitain sera remplacé deux fois en moins d'un an en raison de désaccord ou dysfonctionnements dans les stratégies de coopération. Finalement, le poste d'appui à la CCI disparaîtra pour être réorienté sur un appui au CITE, association malgache travaillant en lien avec la CCI. Le CITE est un partenaire plus solide pour la Région Aquitaine, mais aussi en froid avec le président de la CCI<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Lors d'une réunion de partenaires, le Président de la CCI ne donnera pas la parole à l'association lors du tour de table.



## BIBLIOGRAPHIE

### **1. Ressources bibliographiques**

AL DABAGHY Camille, « *Inquiétudes levées, les vitres teintées peuvent restées* », Décentralisation et espace public local à Madagascar, une étude de cas à Diego-Suarez, 42 p. Extraits de mémoire M2 recherche EHESS sous la direction de LECLERC-OLIVE Michèle, 2007.

AMELOT Xavier, ANDRE Véronique et MELLAC Marie, « Jeux d'échelles, jeux d'acteurs, jeux de mots. Approche comparée des politiques forestières en Guinée, à Madagascar et au Vietnam : de la colonisation à la globalisation », *Colloque international GECOREV Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement - du local au mondial - : pour un dialogue entre chercheurs, société civile et décideurs*, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines, 26-27-28 juin 2006, Saint-Quentin-en-Yvelines, 2006, 15 p.

ANDRIANIRINA Laza, *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar: processus et perspectives*, 74 p, mémoire de Master en administration publique, Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM), Antananarivo, Février 2000.

ANGLADE Georges, *Atlas critique d'Haïti*, Montréal, Editions Etudes et Recherche Critique d'Espace, Centre de recherche Caraïbes, 1982, 79 p.

ANGLADE Georges, *Eloge de la pauvreté*, Montréal, Editions Etudes et Recherches Critiques d'Espace, 1983, 63p.

- ANGLADE Georges, *Chroniques d'une espérance. L'hebdo de Georges Anglade*, Port-au-Prince, l'Imprimeur II, Collection « Livres en folie », 2008, 104 p.
- ANGLADE Georges, « Terra Incognita Haïtiana », 2009, Discours d'intronisation du Centre haïtien du P.E.N. International au réseau mondial des Centres P.E.N. Bogota, 74<sup>e</sup> congrès international du PEN, septembre 2008, 22 p.
- APPADURAI Arjun, *Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*, Edition Payot et Rivages, Paris, Collection Petite Bibliothèque Payot, n°700, 2009, 208 p.
- A.P. REGNIER Denis, *Why not marry them? History, essentialism and the condition of slave descendants among the southern Betsileo (Madagascar)*, 274p. Thèse de Philosophie, London School of economics and political science, Londres, 2009.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia, VIDAL Laurent, *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement. Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Armand Colin, Paris, 2009, 312 p.
- AUBERTIN Catherine, VIVIEN Franck-Dominique, *Le développement durable : enjeux politiques, économiques et sociaux*, Les Etudes de la documentation française, n°5226, 2006, 144 p.
- BAIROCH Paul, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La découverte, Paris, Collection poche, n°62, 1998, 294 p.
- BALANDIER Georges et al., « Comprendre l'autre. Les textes fondamentaux », Le point-Référence, Mai-Juin 2011, 124 p.
- BANOS Vincent, « Michel Lussault, De la lutte des classes à la lutte des places », *Géographie et cultures* [En ligne], 72 | 2009, mis en ligne le 16 janvier 2013, consulté le 05 janvier 2015. URL : <http://gc.revues.org/2269>
- BARE Jean-François (dir.), *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris 1997, 383 p.
- BARE Jean-François (dir.), *Paroles d'experts. Etudes sur la pensée institutionnelle du développement*, Karthala, Paris, 2006, 444 p.
- BARTHELEMY Gérard, *L'univers rural haïtien. Le pays en dehors*, Paris, l'Harmattan, 1990, 192 p.
- BARTHELEMY Gérard, *Dans la splendeur d'un après-midi d'histoire*, Editions Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1996, 429 p.
- BARTHELEMY Gérard, « Affranchis mulâtres et noirs libres en compétition pour le contrôle de la société postcoloniale (Saint-Domingue-Haïti) », *Cahiers des Anneaux de la mémoire*, n°6, 2004, p.108-132.
- BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre-Nouvelle édition*, Fayard, Paris, coll. « L'espace du politique », 1989, 441 p.
- BEAUDOUX Etienne, CROMBRUGGHE Geneviève DE, DOUCHAMPS Francis, GUENEAU Marie-Christine et NIEUWKERK Mark, *Cheminement d'une action de développement : de l'identification à l'évaluation*, L'Harmattan., Paris, 1992, 204 p.



BELLINA Séverine, MAGRO Hervé et DE VILLEMEUR Violaine (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris MAEE/Karthala, 2008, 602p.

BERGER Laurent, « L'expert, l'entrepreneur et le roi. Chronique d'une négociation conflictuelle autour de l'implantation d'un site industriel sur des terres ancestrales sacrées (Madagascar) », in CORMIER, SAMLEM et al., *Patrimoines naturels au Sud. Territoires, identités et stratégies locales*, IRD, Paris, 2005, pp. 135-175.

BERGER Laurent, *Les voix des ancêtres et les voies du développement. Les populations de l'Ankarana en butte à la mondialisation*, Etudes rurales, n° 178, 2006, pp. 129-160.

BERGER Laurent, « une rationalité limitée ? L'étrange attitude d'un roi malgache face à un projet agro-industriel international », *Séminaire Management et culture d'entreprise 25 janvier 2010*, Paris, Les amis de l'école de Paris du Management-MSH éditions, 2010, 12 p.

BIDOU Jean-Etienne, DROY Isabelle et RASOLOFO Patrick, « Décentralisation foncière à Madagascar », *Grain de sel. Le bulletin de l'inter-réseau, ADES*, n° 36, Novembre 2006, pp. 5-6.

BIDOU Jean-Etienne, DROY Isabelle et FAUROUX Emmanuel, « Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté: le cas de la Guinée et de Madagascar », *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde*, n° 23, 2008, pp. 225-238.

BIDOU Jean-Etienne et FAUROUX Emmanuel, « Communes et régions à Madagascar, de nouveaux acteurs engagés dans la gestion locale de l'environnement », *Monde et développement*, n° 36141/(2008), 2008, pp. 29-46.

BLANC-PAMARD Chantal, « 'La moitié du quart'. Une ethnographie de la crise à Tananarive et dans les campagnes de l'Imerina (Madagascar) », *Natures Sciences Sociétés*, 1998, vol. 6, n°4, pp.20-32.

BLANC-PAMARD Chantal, « La gestion contractualisée des forêts en pays Betsileo et Tanala (Madagascar): un dispositif dissymétrique », *Cahiers d'Outre-mer*, n° 257, Mars 2012, pp. 47-83.

BLANC-PAMARD Chantal et FAUROUX Emmanuel, « L'illusion participative. Exemple ouest-malgaches », *Autre part*, n° 31, collection « Presses de Sciences Po. », 2004, pp. 3-19.

BOUQUET Christian, « La mondialisation est-elle le stade suprême de la colonisation? Le transfert des modèles mondialisés dans les pays pauvres », *Cahiers d'Outre-mer*, n° 238, Avril-Juin 2007, pp. 185-202.

BOUQUET Christian, « Espace, territoire, lieu, au crible de la géographie politique. L'émergence de l'Etat à Djibouti. », *L'espace politique [en ligne]*, 2009.

BOUQUET Christian, « L'Etat en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires », *L'espace politique [En ligne]*, 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, <http://espacepolitique.revues.org/1224>

- BOURDIEU Pierre, "The forms of capital", in *John G. Richardson, Handbook of theory and research for the sociology of education*, Greenwood Press, Wetsport, 1986, pp.242-258.
- BOURGUIGNON François, « Le triangle pauvreté-croissance-inegalités », *Afrique Contemporaine*, n° 211, 2004, pp. 29-56.
- BOURMAND Daniel, QUANTIN Patrick, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991), in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, MENY Yves (dir.), Paris, l'Harmattan, collection Logiques Politiques, 1993, pp.165-184.
- BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Montchrestien, Collection Clefs politique, Paris, 1997, 160 p.
- BRUNEL Sylvie, *Le développement durable*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 2010, 128 p.
- BRUNET Roger, FERRAS Robert, THERY Hervé, *Les mots de la géographie*, Paris, Edition Reclus, la documentation française, Collection Dynamique des territoires, 2005, 518 p.
- BRUTUS Emile, *Politique de décentralisation en Haïti*, PAPDA, 2007, [alainet.org/active/15400&lang=es](http://alainet.org/active/15400&lang=es)
- BUVAT Emmanuel, *Les limites du développement participatif face à certains aspects socioculturels en Imerina, par une étude de cas: Ambohimalaza*, 112 p., mémoire IFAID Aquitaine, Bordeaux, 2003.
- CALAS Frédéric, « Michel Lussault, De la lutte des classes à la lutte des places », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°53, 2010, 19-21.
- CENTRE TRICONTINENTAL, *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 1997, 232 p.
- CENTRE TRICONTNENTAL, *Les ONG : instrument du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, CETRI L'Harmattan, collection Le point de vue du Sud, 1998, 180 p.
- CESAIRE Aimé, *Discours sur le colonialisme (suivi de Discours sur la négritude)*, Paris, Présence Africaine, coll. « Collection Essai/Poche », 2000, 92 p.
- CHARLIER-DOUCET Rachelle, « Anthropologie, politique et engagement social », *Gradhiva*, 2005 [En ligne], mis en ligne le 10 décembre 2008. Consulté le 06 mars 2009. <http://gradhiva.revues.org/index313.html>.
- CHARTIER Angéline, *Impact et dérives des projets des ONG au Sud : une légitimité au sein du champ du développement en question*, sous la direction de Véronique ANDRE-LAMAT 70 p. Mémoire de Master 1 Géographie, Université Bordeaux 3, 2008.
- CHARTIER Angéline, *Renforcement institutionnel et préparation de la participation de la région Aquitaine aux assises de la coopération décentralisées Franco-haïtienne de Juillet 2009*, sous la direction de Véronique ANDRE-LAMAT, 74 p, Rapport de stage Master Pro Géographie, Université Bordeaux 3, 2009.
- CHAUVEAU Jean-Philippe, *Participation paysanne et populisme bureaucratique*, in *Les associations paysannes en Afrique*, sous la direction de JACOB Jean-Pierre et LAVIGNE-DELVILLE Philippe, Paris, Karthala, 1994, p.25-60 p.

CHOUALA Yves Alexandre, « Cameroun : un mouvement social sans société civile », in *Etat des résistances dans le Sud. Afrique*, CENTRE TRICONTINENTAL, Paris, Editions Syllepse, collection « Alternative Sud », vol. 17, 2010, pp. 29-34.

CLAUZEL Jean (Préfet de France), « La décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'administration africaine*, colloque 19-21 Juin 1996, Dossiers et débats, Institut International d'Administration Publique, Ecole Nationale d'Administration de Tunis, Tunis, 1997.

CORM Georges, *Le nouveau désordre économique mondial. Aux racines des échecs du développement*, La découverte, 1993, 70 p.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.

D'ANS André-Marcel, *Haïti, Paysage et société*, Paris, Karthala, 1987, 337 p.

DARBON Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, MENY Yves (dir.), Paris, l'Harmattan, collection Logiques Politiques, 1993, pp.113-138.

DARBON Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Clamecy, Karthala-MSHA, 2009, 286 p.

DE SAINT-EXUPERY Antoine, *Le Petit Prince*, Reynald, 1943, 115 p.

DEBERRE Jean-Christophe, « Décentralisation et développement local », *Afrique Contemporaine*, n° 221, 2007, pp. 45-54.

DEBAIN Mathilde, TONDA Josaeph, « Gabon : ressorts et limites des mobilisations collectives », in *Etat des résistances dans le Sud. Afrique*, CENTRE TRICONTINENTAL, Paris, Editions Syllepse, collection « Alternative Sud », vol. 17, 2010, pp. 35-41.

DE CAUNA Jacques, « La société haïtienne d'Histoire et de Géographie dans les dernières années du duvaliérisme et la phase dite de « transition démocratique » (1978-1990) », in « », in *Elites et intelligentsia dans le monde caraïbe*, Paris, L'Harmattan, collection « Cahiers de Caraïbe Plurielle », n°2, 2008, pp. 83-96.

DELEBARRE Michel, Palais des Congrès, Paris, Institut pour la coopération internationale des collectivités, Cités Unies France, 2013.

DELER Jean-Paul, FAURE Y-A, PIVETEAU Alain et ROCA Pierre-Jean, *ONG et développement, société, économie, politique*, Paris, Karthala, collection Homme et Société, 1998, 686 p.

DELON Michel et al., « Deux personnalités, deux projets : Voltaire contre Rousseau. Les textes fondamentaux », Le point-Référence, Mai-Juin 2012, 125 p.

DIAL, AFROBABOMETRE, COEF RESSOURCES, « Points de vue de la population sur la situation économique, la gouvernance et la démocratie », *1<sup>er</sup> résultat de l'enquête « Afrobaromètre 2008 » à Madagascar, thème 1, 2, 3*, 2008, 30 p.

DIAL, AFROBABOMETRE, COEF RESSOURCES, INSTAT, IRD, *Premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2013 » à Madagascar*, Octobre 2013.

- « La démocratie à Madagascar : des principes au fonctionnement réel », 8p

- « Le rapport à la politique à Madagascar : politisation et participation citoyenne », 7p.

DIAL, AFROBABOMETRE, COEF RESSOURCES, INSTAT, IRD, *Résultats de la 5<sup>ème</sup> série d'enquête Afrobaromètre à Madagascar, deuxième dissémination*, Hôtel Colbert, Antananarivo, 30 Octobre 2013, 42 p.

DI MEO Guy, « De l'espace aux territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie », *L'information géographique*, volume 62, n° 62-3, 1998, p.99-110.

DOMENICHINI Jean-Pierre, « Décolonisation et développement à Madagascar. Qu'est ce que l'indépendance? », in *De la tradition à la postmodernité. Hommage à Jean Poirier*, PUF., Paris, 1996, pp. 463-480.

DOMENICHINI Jean-Pierre et D.-RAMIARAMANANA Bakoly, « Des premiers habitants de la Grande île », *Le journal de l'île de la Réunion*, 10 novembre 2002, pp. 20-21.

DOMENICHINI Jean-Pierre, *Notice biographique de Z. (1936-2005)*, 2006, 12 p.

DOMENICHINI Jean-Pierre, « Les andriana dans l'histoire », d'après discours conférence ouverture du Fianakavim-ben'ny prononcé en 1987, 2007, 16 p.

DORNER Véronique, « La Décentralisation en Haïti », Bulletin de l'APAD, n° 15, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 30 novembre 2006, <http://apad.revues.org/565>

DOW (Jones), P. WALTZER (Robert), Haïti economic elite families adapting to new competition, 1996, [En ligne] <http://www.hartford-hwp.com/archives/43a/577.html>

DUCROUX Anne-Marie, *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Coll. Mutation, Autrement, Paris, 2002, 342 p.

ERNST A. Bernadin, "La planification régionale en Haïti", *Cybergeog : Revue Européenne de géographie* [en ligne], document 84, en ligne depuis le 16 Mars 1999, consulté le 13 Novembre 2014, <http://cybergeog.revues.org/4840>

ETZER Charles, *Le pouvoir politique en Haïti, de 1957 à nos jours*, Paris, Karthala, 1994, p. 440 p.

FANFAN Evel, *Les enjeux de l'autonomie des collectivités territoriales au regard de la Constitution du 29 Mars 1987*, Mémoire, Faculté de Droit et de Sciences économiques des Gonaïves, Haïti, 2004, 81 p.

FANOMEZANTSOA Anselme, « Le régicide ambigu ou le mouvement de 1991 vu de Tamatave », *Politique africaine*, n° 52, Décembre 1993, pp. 40-49.

FAUROUX Emmanuel, *Comprendre une société rurale, une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest Malgache*, Paris, Editions du GRET, collection études et travaux, 2001, 152 p.

FAUROUX Emmanuel, « Les sociétés rurales de l'Ouest malgaches : des transformations profondes et complexes », *Afrique Contemporaine*, n° 202-203, Avril-Septembre 2002, pp.111-132.

FAUROUX Emmanuel, « Anthropologie », In *Parcours de recherche à Madagascar. L'IRD-Orstom et ses partenaires*, FELLER Christian, SANDRON Frédéric (dir.), IRD Editions, Marseille, 2010, pp. 113-138

FISSETTE Jacques, RAFFINOT Marc (dir.), *Gouvernance et appropriation locale du développement : au-delà des modèles importés*, Ottawa, Presses Universitaires d'Ottawa, 2010, 256 p.

FLIPO (Fabrice), *Légitimité et rôle des ONG dans le débat mondial*, Territoires, n° 442, cahier 2, Novembre 2003, [en ligne], <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00957852>

FOURASTIER Jean, « La stratégie du jeu et la méthode dans les sciences économiques », Critique, Octobre 1951, in BRUNOLD CH., JACOB J., « L'aspect philosophique de la théorie des jeux » *De Montaigne à Louis de Broglie, Textes Philosophiques*, Belin, Paris, 1968, pp.245-254.

FOURNET-GUERIN Catherine, « La dimension spatiale du fait national à Madagascar: un Etat-nation en Afrique? », *L'espace politique*, 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, [en ligne], <http://espacepolitique.revues.org/1244>

F. RAMASY Juvence, *Etat et implémentation de la démocratie dans les îles du Sud-Ouest de l'océan Indien: le cas de Madagascar et de l'île Maurice*. Sous la direction de Michel Louis Martin, Thèse science politique, Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2010.

FRANKEMA Ewout et MASE Aline, *An island drifting apart. Why Haïti mires in poverty while the Dominican Republic forges ahead*, Utrecht University, faculty of Humanities, 2011, 34p.

FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, Paris, Edition du Seuil, 1997, 422 p.

FROGER Géraldine, « Signification et ambiguïté de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Monde en développement*, n° 136/2006/4, 2006, coll. « De Boeck Supérieur », pp. 11-28.

FROGER Géraldine et MERAL Philippe, « Environnement et décentralisation dans les pays en développement », *Monde en développement*, n° 141/2008/1, Janvier 2008, coll. « De Boeck Supérieur », pp. 7-10.

FROGER Géraldine, MERAL Philippe, GERONIMI Vincent et SCHEMBRI Patrick, *Diversité des politiques de développement durable. Temporalité et durabilité en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique*, Paris, Karthala, coll. « Collection Economie et développement », 2009, 248 p.

FROGER Géraldine, « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 1, mai 2010, [en ligne], <http://developpementdurable.revues.org/8364>

GALIBERT Didier, « Rigidités et « glocalisation »: un regard anthropologique sur la crise malgache (2009-2011) », *Cahiers d'Outre-mer*, vol. 64, n° 255, coll. « Presse Universitaire de Bordeaux », Septembre 2011, pp. 413-426.

GALIBERT Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat post-colonial, légitimité et territoires (1956-2002)*, Paris, Karthala, collection Homme et Société », 2011, 591 p.

GRENIER-TORRES P. Chrystelle, « Modèle et développement : rencontre entre analyses et sociétés », in *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*, DARBON Dominique (dir.), Karthala-MSHA, 2009, pp. 37-65.

GUMUCHIAN Hervé, *Représentations et Aménagement du territoire*, Paris, Economica, collection « Antropos », 1991, 144 p.

HANS Peter Hahn, « Consommation, modèle et appropriation en Afrique », in *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*, DARBON Dominique (dir.), Karthala-MSHA, 2009, pp.66-75.

HERRERA Javier, LAMAUTE-BRISSON Nathalie, MILBIN Daniel, ROUBAUD François, SAINT-MACARY Camille, TORELLI Constance., ZANUSO Claire, *L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012. La réplique sociale du séisme*. IHSI, Paris, Port-au-Prince, 2014, 220 p.

HOFSTEDE Geert, *Cultures et organisations*, Collection Référence, 3<sup>ème</sup> édition, Pearson, 2010, 512 p.

HOURS Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris, L'Harmattan, 1998, 173 p.

HURBON Laënnec, *Pour une sociologie d'Haïti au XXI<sup>ème</sup> siècle. La démocratie introuvable*, Paris, Karthala, 2001, 301 p.

HURBON Laënnec, *Religion et lien social : l'Eglise et l'Etat moderne en Haïti*, Paris, Editions du Cerf, 2004, 317 p.

HURBON Laënnec, « André Corten, Diabolisation et mal politique. Haïti : misère, religion et politique », Archives de sciences sociales des religions [en ligne], 134 | avril - juin 2006, document 134-23, mis en ligne le 01 Mai 2009, consulté le 13 Novembre 2014, <http://assr.revues.org/3495>

KABOU Axelle, *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 208 p.

KAPUSCINSKI Ryszard, *Cet autre*, coll. Feux Croisés, Plon, Paris, 2009, 109 p.

LABELLE Micheline, *L'idéologie de couleur et classes sociales en Haïti*, CIDHCA, Presses de l'université de Montréal, 1978, 393 p.

LACOSTE Yves, *Géographie du sous-développement*, Paris, Presse Universitaire de France, collection Magellan, 1965, 286 p.

LACOSTE Yves, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Maspero, Paris, 1976, 246 p.

LA DOCUMENTATION FRANCAISE, « Discours prononcé lors de la signature du pacte de l'Atlantique par le Président Truman, le 4 Avril 1949 », notes et études documentaires,



direction de la publication La documentation française, 02.06.1949, n°1142, Paris, pp. 21-22. [en ligne],

[http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_harry\\_s\\_truman\\_washington\\_4\\_4avril\\_1949-frfrf2943eb8-39e3-42f1-acd4-19b65227ec5d.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_harry_s_truman_washington_4_4avril_1949-frfrf2943eb8-39e3-42f1-acd4-19b65227ec5d.html)

LAGREE Michel, « Françoise Raison Jourde, « Bible et pouvoir à Madagascar au XIXème siècle », *Annales Histoire, Sciences sociales*, volume 52, n°1, 1997, p. 201-204.

LA LIGNE D'HORIZON, « Les amis de François Partant », MOST (Programme pour la gestion des transformations sociales de l'UNESCO), *Défaire le développement, refaire le monde*, Rapport de colloque de Mars 2002, Paris, L'Aventurine, 2003, 260 p.

LATOUCHE Serge, « Les mirages de l'occidentalisation du monde. En finir, une fois pour toute, avec le développement », *Le Monde diplomatique*, Mai 2001, <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/05LATOUCHE/15204>

LATOUCHE Serge, *L'imposture du développement durable ou les habits neufs du développement*, Mondes en Développement Vol.31-2003/1-n°121, 2003, pp.23-30.

LATOUCHE Serge, *Survivre au développement : De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Paris, Mille et une nuit, 2004, 128 p.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, NEU Daniel, *Quelle participation des bénéficiaires dans les évaluations de projet ?*, Les Echos du COTA, n°93, p. 11-14, Décembre 2001, pp. 11-14.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, BROUILLET Anne, LEVY Marc, *Les projets de développement contribuent-ils à la lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion ? Une grille d'analyse*, Paris, les Notes méthodologiques n°6, Editions du GRET, 2007, 12 p. [en ligne], <http://www.gret.org/wp-content/uploads/08320.pdf>

LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et des « développés », in *Le développement aujourd'hui: chemin de croix ou croisée des chemins*, COPANS J. et FREUD C. (dir), *Cahiers d'études Africaines*, n° 202-203, 2011, pp. 491-509.

LE BRIS Emile, PAULAIS Thierry, « Décentralisations et développements », *Afrique Contemporaine*, n° 221, 2007, pp. 21-44.

LECOMTE Bernard, *L'aide par projet, limites et alternatives*, Paris, Etudes du centre de développement, OCDE, 1986, 147 p.

LE MASNE Pierre, « Les inégalités de revenus à l'échelle nationale et internationale : quelques évolutions et quelques explications », in *Actes du Forum Inégalités de développement et exclusion sociale. La question sociale dans la perspective d'un développement durable*, 19-21 Mars 2002, Poitiers, Orca, pp.5-12.

LENOIR Norbert, « Peuple et démocratie » (résumé de "La démocratie sans "demos"" de COLLIOT-THELENE Catherine, PUF, 2011, 256 p.), *La vie des idées*, 5 Janvier 2012, 7p. [en ligne], <http://www.laviedesidees.fr/Peuple-et-democratie.html>

LEVI-STRAUSS Claude, *Race et histoire*, Gallimard., Paris, collection « Folio/Essais », n°58, 1952, 128 p.

- LEVY Marc, Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publiques, Paris, IRD Karthala, 2002, 250 p.
- LEVY Jacques, « Capital spatial », in *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, LEVY Jacques, LUSSAULT Michel, Nouvelle édition, Paris, Belin, 2013, 1128 p.
- LERAT Christian, *Elites et intelligentsia dans le monde caraïbe*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers de Caraïbe Plurielle », n°2, 2008, 302 p.
- LIMA Stéphanie, Découpage entre espaces et territoire : la fin des limites ? : la fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes, Mali, Thèse : Géographie, 532 p., Université de Poitiers, 2003.
- LUGAN J.C. (dir.), *Lexique de systémique et de prospective*, Conseil économique et social Midi-Pyrénées, section prospective, 2006, 97 p.
- LUSSAULT Michel, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset (Mondes vécus), 2009, 221 p.
- LUSSAULT Michel, « Place (lutte des) », in *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, LEVY Jacques, LUSSAULT Michel, Nouvelle édition, Paris, Belin, 2013, 1128 p.
- LUSSAULT Michel, « Lutte des places », *Espace Temps.net*, [en ligne], mis en ligne le 15 Juillet 2014, <http://www.espacestems.net/articles/places-lutte-des/>
- MANIGAT Sabine, « Le séisme et quelques questions relatives à la gouvernance », *Outre Terre*, 2013, n° 35-36, pp. 211 à 215.
- MANUT Jean-Claude, « L'instrumentalisation d'un modèle : les mécanismes traditionnels de résolution des conflits africains », in *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*, DARBON Dominique (dir.), Karthala-MSHA, 2009, pp.89-107.
- MASSIOT Michel, *L'administration publique à Madagascar. Evolution de l'organisation administrative territoriale de Madagascar de 1896 à la proclamation de la République malgache*, 480 p., Thèse Droit, Librairie générale de droit et jurisprudence, Université d'Antananarivo, 1971.
- MENY Yves, « La greffe et le rejet », in *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, MENY Yves, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 1993, pp. 7-38.
- MESTRUM Francine, *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2002, 304 p.
- MOLET Louis, « Les souverains de Madagascar. L'histoire royale et ses résurgences contemporaines. Etudes réunies et présentées par Françoise Raison-Jourde », *L'Homme*, vol. 25, n° 96, 1985, pp. 164-165.
- MONFORT Alexis, *Le nouvel Etat haïtien : moderniser l'administration publique pour la bonne gouvernance*, San Francisco, Xlibris Corp., 2011, 248 p.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *Droits d'ingérence. Le monde post-2001*, Paris, Science Po Les presses, 2005, 120 p.



- MORIN Edgar, *Pour entrer dans le XXIème siècle*, Nouvelle édition, Paris, Editions du Seuil, 2004, 400 p.
- NICHOLLS David, *From Dessalines to Duvalier. Race, Colour and National Independence in Haïti*, Cambridge University Press, 1979, 357 p.
- NORTH Douglas C., WALLIS John Joseph et WEINGAST Barry R., *Violence et ordres sociaux*, Paris, Gallimard, 2010, 459 p.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, collection Homme et Société, 1995, 221 p.
- OTAYEK René, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines », *communication au congrès de l'Association française de science politique*, Lyon, 2005, 13 p. <http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/IMG/pdf/otayek.pdf>
- OTTINO Paul, « Agri et parler dans les campagnes merina des années 1960 », *communication au « Madagascar Kolloquium »*, 7-11 décembre 1987, 1988, 102 p.
- OTTINO, Paul, « les Discours oratoires kabary et les 'joutes de paroles' hain-teny », *in le Scribe et la Grande Maison. Études offertes au professeur J. Dez*, Paris, INALCO, coll. « Études océan Indien » 15, 1992, pp. 93-104.
- OTTINO Paul, *Les champs de l'ancestralité. Parenté, alliance et patrimoine*, Paris, Karthala, coll. « Collection Homme et Société », 1998, 687 p.
- PANEL Sylvie, « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Éthiopie », *Afrique Contemporaine*, n° 221, 2007, coll. « De Boeck Supérieur », pp. 87-105.
- PIERRE Louis Naud « Les élites haïtiennes: composition et stratégies de pouvoir », *in LERAT Christian, Elites et intelligentsia dans le monde caraïbe*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers de Caraïbe Plurielle », n°2, 2008, pp. 59-82.
- PIERRON Jean-Philippe, *Penser le développement durable*, Ellipse, Paris, 2009, 240p.
- PIROTTE Claire, HUSSON Bernard, *Entre urgence et développement. Pratiques humanitaires en questions*, Paris, Karthala, 1997, 240 p.
- POLET François, « Les résistances africaines entre répressions et instrumentalisations », *in Etat des résistances dans le Sud. Afrique*, CENTRE TRICONTINENTAL, Paris, Editions Syllepse, collection « Alternative Sud », vol. 17, 2010, pp.5-12.
- PRATT Colette, « Haïti, première République noire », *Gradhiva* [En ligne], | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2008, <http://gradhiva.revues.org/413>
- PRIVERT Jocelmerme, *Décentralisation et collectivités territoriales. Contraintes, enjeux et défis*, (Port-au-Prince), Québec, Editions Le Béreen, 2006, 285 p.
- QUANTIN Patrick (dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, CEAN/Karthala, 2005, 344p.

RAFFINOT Marc, « Réduction de la pauvreté et développement des pays les plus pauvres », in Acte du forum Inégalités de développement et exclusion sociale. La question sociale dans la perspective d'un développement durable, 19-21 Mars 2002, Poitiers, Orcade, pp. 91-97.

RAISON-JOURDE Françoise, Bible et pouvoir à Madagascar au XIXème siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'Etat, 1780-1880, Paris, Karthala, collection « Homme et Société », 1991, 848 p.

RAISON-JOURDE Françoise, « Une transition achevée ou amorcée? », *Politique africaine*, n° 52, Décembre 1993, pp. 6-18.

RAISON-JOURDE Françoise et RAISON Jean-Pierre, « Ravalomanana et la troisième indépendance? », in *Politiques Africaines*, Editions Karthala, n° 86, 2002, pp. 5-18.

RAISON-JOURDE Françoise, RANDRIANJA Solofo, « La nostalgie de la monarchie merina. Madagascar (1938-1995), in *Le retour des rois : les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine*, PERROT Claude Hélène, FAUVELLE AYMAR François Xavier (dir.), Paris, Karthala, 2003, pp.429-455.

RAISON Jean-Pierre, *Les hautes terres de Madagascar*, Orstom Karthala, 1984, 664 p.

RAISON Jean-Pierre, « Pour une géographie du *hasina* (Imerina, Madagascar) », in *Le voyage inachevé... à Joël Bonnemaïson*, GUILLAUD Dominique (ed.), SEYSSET M. (ed.), WALTER Annie (ed.). Paris, ORSTOM, PRODIG, 1998, p. 709-716.

RAISON Jean-Pierre, RAKOTO-RAMIARANTSOA Hervé, « Géographie », In *Parcours de recherche à Madagascar. L'IRD-Orstom et ses partenaires*, FELLER Christian, SANDRON Frédéric (dir.), IRD Editions, Marseille, 2010, pp. 73-110.

RAJAONESY Gabhy, « Quelle décentralisation pour Madagascar? », in *Actes du Symposium International, Dits et écrits : les processus de décentralisation dans les Suds*, Antananarivo, 14/15 décembre 2011, 2012, p ; 5-8.

RAKOTONDRABE D. Tovorina, « Essai sur les non-dits du discours fédéraliste », *Politique africaine*, n° 52, Décembre 1993, pp. 50-58.

RAKOTONDRABE D. Tovorina, « Beyond the ethnic group: ethnic groups, nation-state and democracy in Madagascar », *Transformation*, n° 22, 1993, pp. 15-30.

RAKOTONDRABE D. Tovorina, « Postface : La question ethnique et la mise en œuvre des provinces autonomes à Madagascar », in *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, RAISON-JOURDE Françoise, RANDRIANJA Solofo (dir.), Paris, Karthala, 2002, p. 403-414.

RAKOTOMAMONJ Joël, RAZAFIMAMONJY Laetitia, RAZAFINDRAKOTO Mireille, RAZAFINDRAZAKA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, « Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population », *Afrobarometer Briefing Paper* n°140, 2014, 11p.

RAKOTO RAMIARANTSOA Hervé, *Regard ou « c'est en écartant les feuilles que l'on trouve les racines »*, Mémoire pour une demande d'HDR, Université Paris X, Nanterre, 1995, 143p.

RAKOTO RAMIARANTSOA Hervé, RAMAMONJISOA Bruno et CASSE Thorkil, « La loi Gélouse et le transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar », *Cahiers d'Outre-mer*, vol. 1, n° 257, Mars 2012, pp. 5-10.

RAKOTO RAMIARANTSOA Hervé, « Modèle statutaire et logique d'exclusion, un système à l'œuvre », In Acte du Forum Actes du Forum Inégalités de développement et exclusion sociale : la question sociale dans une perspective de développement durable, Orcades, Poitiers, 19 au 21 Mars 2002, p.43-48.

RAKOTOMANANA Faly, RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, Démocratie et lutte contre la pauvreté : le point de vue » de la population d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, 2003 et 2004, premiers résultats, INSTAT, DIAL, 2005, 39 p.

RANDRIANJA Solofo, *Madagascar. Fokonolona et décentralisation: typologie et capacité d'action*, Banque Mondiale, Poverty Reaction and Economic Management (PREM), 2013.

RAZAFIMAMONJY Laëticia., RAZAFINDRAKOTO Mireille, RARAFINDRAZA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, Rapport Enquêtes Afrobaromètre 2013 sur Madagascar : le rapport à la politique à Madagascar : politisation et participation citoyenne, Dial, IRD, Instat, Afrobaromètre, 2013, 7 p.

RAZAFIMAMONJY Laëticia., RAZAFINDRAKOTO Mireille, RARAFINDRAZA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, « Origine et sortie de crise à Madagascar : que disent les citoyens ordinaires ? », *premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2013 » à Madagascar*, juillet 2013, 10p.

RAZAFIMAMONJY Laëticia, RAZAFINDRAKOTO Mireille, RAZAFINDRAZAKA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, La démocratie à Madagascar : des principes au fonctionnement réel. Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar, Briefing paper, IDR-DIAL, octobre 2013, 8 p.

RAZAFIMAMONJY Laëticia., RAZAFINDRAKOTO Mireille, RARAFINDRAZA Désiré, ROUBAUD François et WACHSBERGER Jean-Michel, « Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : expériences, perceptions et attentes de la population », *premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2013 » à Madagascar*, Janvier 2014, 17 p.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, RARAFINDRAZA D, « Perception de la gouvernance : portée et limites de la lutte contre la corruption et de la décentralisation », *premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2008 à Madagascar*. Afrobarometer Briefing paper, n° 63, 2008, 12 p.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, WACHSBERGER Jean-Michel, « Les malgaches et la démocratie : principes, fonctionnement, participation », *premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2008 » à Madagascar*, Afrobarometer Briefing Paper, n°64, 2008, 11 p.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, WACHSBERGER Jean-Michel, *Institution, Gouvernance et croissance à long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, IRD/Dial, 2013, 35 p.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, WACHSBERGER Jean-Michel, « Elites, pouvoirs et régulation à Madagascar. Une lecture de l'histoire à l'aune de l'économie politique », *Afrique contemporaine*, n° 251, février 2015, p. 25-50.

RENOL Jn Elie, *La décentralisation en Haïti. Rapport de l'enquête sur les relations entre société civile et pouvoirs publics*, Rapport conférence Gressier Haïti, Centre de développement et civilisation Lebert-Irfed/Institut Karl Levêque, 20 et 22 Juin 2006, 40 p.

RETAILLE Denis, « L'espace mobile », in *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, ANTHEAUME Benoît, GIRAUT Frédéric (dir), Paris, IRD Editions, 2005, pp. 175-201.

RETAILLE Denis, « Contre la mono langue du territoire », contribution 20<sup>ème</sup> biennale de géographie d'Avignon-Géopoint 2014 « Controverse et géographie », 12 et 13 juin 2014.

REY Pascal et ROSSI Georges (Dir.), *Le sage et l'Etat. Pouvoir, territoire et développement en Guinée Maritime*, Université Bordeaux 3, Bordeaux, 2007, 299 p.

RIST Gilbert, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Presses de Sciences po., collection Référence, 2007, 485 p.

ROBIN-CLERC Michèle, « Paroles de haïtiens : la guerre des religions », *Outre-terre*, 2013, n°35-36, pp. 227 à 250.

ROSSI Georges, *L'ingérence écologique*, Paris, CNRS éditions, collection Espaces et milieux, 2000, 250 p.

ROUBAUD François, *Ethnies et castes dans l'agglomération d'Antananarivo : facteur de division ou richesse culturelle ?*, projet MADIO, Orstom, 1997, 29p.

ROUBAUD François, « Croissance économique et crise politique : Madagascar refuse-t-elle le développement ? », *Afrique Contemporaine*, n° 202-203, Septembre 2002, pp. 3-11.

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Ecrits politiques*, Paris, Union générale d'éditions, coll. « Collection 10/18 », 1972, 317 p.

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Paris, GF Flammarion, 2008, 302 p.

ROSTOW Walt W., *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*, Cambridge University Press, 1960 / *Les étapes de la croissance économique*, Paris, le seuil, 1963, 252 p.

RUFFIN Jean-Christophe, *Asmara et les causes perdues*, Paris, Edition Poche Folio, 2001, 304 p.

RUSSEIL Sarah, « Transfert de politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 444-452.

SAINT-GERARD Yves, *Haïti, 1804-2004. Entre mythes et réalités*, Paris, Edition du Félin, 2004, 268 p.

SAWADOGO Raogo Antoine (Président de la commission nationale de la décentralisation Burkina Faso), « Décentralisation et expérience concrète de modernisation de

l'administration africain », *Décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'administration africaine*, colloque 19-21 Juin 1996, Dossiers et débats, Institut International d'Administration Publique, Ecole Nationale d'Administration de Tunis, Tunis, 1997.

SCHWARTZ T. Timothy, Mascaraide en Haïti. L'histoire réelle des missions chrétiennes, des orphelinats, de la fraude et du trafic de drogue, Etats-Unis, Createspace Independent Publishing Platform, 2012, 390 p.

SE.FA.FI Observatoire de la vie publique, *Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelles conditions?* (Recueil 2004), Antananarivo, SME éditions, 2005, 50 p.

SE.FA.FI Observatoire de la vie publique, *Elections et droits de l'Homme: la démocratie au défi (recueil 2006)*, Antananarivo, SME éditions, 2007, 78 p.

SEN Amartya, *La démocratie des autres*, Paris, Editions Payot et Rivages, collection Rivage Poche Petite bibliothèque, 2006, 96 p.

SOGGE David, *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, Paris, Editions de l'Atelier, 2003, 330 p.

SOLOHANITRA Tiana, *Les ressources fiscales des collectivités territoriales décentralisées*, Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM), Antananarivo, 2005.

STEBIG Jonathan, Palais des Congrès, Paris, Institut pour la coopération internationale des collectivités, Cités Unies France.

THEODAT Jean-Marie, « La culture du détournement contre la reconstruction », *Observatoire de la reconstruction*, Mai 2012, [en ligne] <http://omegaworldnews.com/?p=8619>

THEODAT Jean-Marie, « Port-au-Prince en sept lieues », *Outre-Terre*, N° 35-36, 2013 pp. 123-150.

THOMAS Frédéric, « Haïti : deux ans après le séisme, écueil et contradictions de l'aide internationale », *La Revue nouvelle, Des territoires en projet*, n°5-6, Mai/Juin 2012, pp. 95-103.

TRAORE Aminata, *Le viol de l'imaginaire*, Paris, Editions Acte Sud, collection Hachette littérature, 2002, 201 p.

URFER Sylvain, *La crise et le rebond. Après 50 ans d'indépendance malgache*, Antananarivo, Foi et Justice, coll. « Collection Questions actuelles », 2010, 207 p.

VAILLANCOURT François, *Decentralization in Madagascar: a string of unfinished races*, Andrew young school of policy studies. Georgia State University, 2008.

VAILLANCOURT François (dir.), « L'économie politique de la décentralisation à Madagascar », *Actes du colloque du 16 avril 2008*, Antananarivo, 2009, 59 p.

VAILLANCOURT Jean-Guy, « Action 21 et le développement durable », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 3 Numéro 3 | décembre 2002, mis en ligne le 01 décembre 2002, <http://vertigo.revues.org/4172> ; DOI : 10.4000/vertigo.4172

VEYRET Yvette, Le développement durable : approches plurielles, Hatier, Paris, 2005, p.288.

VIG Lars (Pasteur à Antsirabe de 1875 à 1902), *Croyances et mœurs des malgaches*, Antananarivo, Otto Chr. Dahl, 2004, 66 p.

VOANKAZOANALA, *Le Henamaso, taureau à dompter*, Antananarivo, Foi et Justice, 2011, 43 p.

WALLERSTEIN, Maurice Immanuel, Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde, La Découverte, coll. « La Découverte/Poche », 2009, 173 p.

ZIEGLER Jean, *La Haine de l'occident*, Paris, Albin Michel, 2008, 304 p.

## **2. Rapports d'experts nationaux ou de la communauté internationale**

### **2.1. Généralités**

AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, REGION ILE DE FRANCE, *Agenda 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ?*, AFD, Savoir communs n°10, novembre 2010, 98 p.

AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, L'AFD et le développement durable : au service d'une croissance équilibrée, 2012, 5 p.

AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport annuel 2012*, Agence Française de Développement, 2013, 62 p.

BAILLY Olivier/AGENCE BELGE DE DEVELOPPEMENT, *La gouvernance démocratique au service du développement*, Coopération Belge, BTC/CTB, 2005, 32p. (<http://www.btcctb.org/fr/publications/la-gouvernance-démocratique-au-service-du-développement>)

BANQUE MONDIALE, Rapport sur le développement dans le monde 1995. Le monde du travail dans une économie sans frontière, Washington, Banque mondiale, 1996, 5p.

BANQUE MONDIALE, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Combattre la pauvreté, Washington, Banque mondiale, 2001, 402 p.

BRUNDTLAND Gro Harlem, *Our Common futur (Notre avenir à tous)*, Nations Unies, 1987, 349 p.

CITES UNIES France/ France VOLONTAIRE, Les volontaires : un outil pour renforcer les coopérations décentralisées, 2011, 6 p.

CITES UNIES France, La lettre de la coopération décentralisée, numéro spécial, 3ème forum de l'action internationales des collectivités, Mai-Juin 2012, 35 p.

CITES UNIES FRANCE, *Actes du 3<sup>ème</sup> forum de l'action internationale des collectivités*, 2 et 3 Juillet 2012, Paris, Institut pour la coopération Internationale des collectivités, 2012, 70p.

CITES UNIES FRANCE, *Actes du 4<sup>ème</sup> forum de l'action internationale des collectivités*, 1<sup>er</sup> et 2 Juillet 2013, Paris, Institut pour la coopération Internationale des collectivités, 2013, 72p.

DAFFLON Bernard, MADIES Thierry/AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT/, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, AFD, 2008, 118 p.

DAFFLON Bernard, MADIES Thierry/AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, BANQUE MONDIALE, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique sub-saharienne: Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, AFD, World Bank, 2010, 362 p.

DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT, *Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales*, collection « Etudes partenariats évaluations repères », DgCID, MAEE, 2007, 56 p.

DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION, DU DEVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS, *L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique*, MAEE, novembre 2012, 23 p.

DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION, DU DEVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS, *Coopération décentralisée et intercommunalités*, MAEE, 2012, 31 p.

EATON Kent, KAISER Kai, SMOKE Paul/BANQUE MONDIALE, *The Political economy of decentralization reforms: Implication for aid effectiveness*, Washington, World Bank directions in development, 2011, 92 p.

FOND INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE, « La bonne gouvernance : une mise au point », *Rapport du Conseil d'Administration, 67<sup>ème</sup> session*, Rome, 8-9 Septembre 1999, 10 p.( [www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf](http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf))

FRITZ Verena, KAISER KAI, LEVY Brian/BANQUE MONDIALE, *Problem-driven governance and political economy analysis. Good practice Framework*, World Bank, PREM Network, 2009, 166 p.

MANSOURI Ghazala et Rao Vijayendra/BANQUE MONDIALE, *Localizing development. Does participation work ?*, Policy research report, World Bank, Washington D.C., Septembre 2012, 324 p.

MEISEL Nicolas, OULD AOUDIA Jacques/AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, *La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement?*, document de travail, AFD, DGTPE n°2007/11, 2007, 69p.

MEISEL Nicolas, OULD AOUDIA/AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, « Le miroir brisé de la « bonne gouvernance »:une approche économique critique de la gouvernance



vue par les acteurs de la coopération internationale », *Chronique de la gouvernance 2009-2010*, 2010, pp. 37-45.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, « La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France. 50 ans de dialogues et d'échanges pour le développement », *Cinquantenaire des indépendances Africaines*, 2010, 31 p.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, CITES UNIES FRANCE, CNER, *La dimension économique du développement durable dans la coopération décentralisée : un séminaire pour l'exemple. Quelles synergies ?*, Synthèse, 2012, 24 p.

NOISETTE Patrice et RACHMUEHL Virginie/DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE AU DEVELOPPEMENT, *Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales*, DgCiD, ACT Consultants, Gret, 2007, 63 p.

ONU HABITAT, Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, Programme des Nations-Unies pour les établissements humains, 2009, 28 p.

ONU/CITES UNIES FRANCE/ /ADF/ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCEZ/ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE, Proposition de délibération type sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. Campagne millénaire pour éliminer la pauvreté, 2010, 2 p.

OXFAM, *La souffrance des autres. Le coût humain des investissements de la Société Financière Internationale (SFI) réalisés par le biais d'intermédiaires financiers*, Rapport thématique d'Oxfam, Avril 2015, 36p.

PANEL/NATIONS-UNIES, « Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable », *Rapport du Groupe de personnalités de haut-niveau chargé du programme de développement pour l'après 2015*, 2013, 85 p.  
[http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP\\_P2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf)

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain. La consommation au service du développement humain*, 1998, 112 p.

PNUD, *Governance Indicators: a user's guide. Second edition*, UNPD, 2007, 100 p.

POUSSE E./MINISTERE DE L'ECONOMIE/UNION EUROPEENNE, « Construire les relations entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat », *Rapport de mission, Programme ACORDS*, 2006, 83 p.

REGION AQUITAINE, « Les nouvelles solidarités francophones dans l'éducation et la formation professionnelle », *Guide. 4<sup>ème</sup> assises régionales de la coopération décentralisée*, 15-16 octobre 2009, Bordeaux.

SUEZ ENVIRONNEMENT, *Rio+20, acteurs d'un nouveau modèle de croissance*, Suez environnement, 2012, 30 p.



## 2.2. Haïti

AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL/ PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT LOCAL EN HAÏTI, *Commentaires sur le projet de loi établissant le cadre d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales* (version mai 2008), Haïti, 2008, 22p.

ANDRE LAFONTANT Joseph/GRIDE, « Comprendre la charte des collectivités territoriales », *Tome 1 : le décret cadre de la décentralisation*, GRIDE, 2007, 159 p.

ANDRE LAFONTANT Joseph, ENDERS Michael, RAMIREZ Sigifredo/USAID, *Local governance decentralization assessment in Haïti*, USAID, July 2006, 37 p.

BANQUE INTER-AMERICAINE DE DEVELOPPEMENT, BANQUE MONDIALE, ONU , UE, République d'Haïti, cadre de coopération intérimaire (Interim Cooperation Framework) 2004-2006, Rapport de Synthèse, Juillet 2004, 105 p.

PNUD/BRUNET François, Projet de modernisation et décentralisation en Haïti, échelle nationale (2003/2006). Appui à la mise en œuvre de la décentralisation, PNUD, décembre 2004, 62 p.

BUREAU DU PREMIER MINISTRE/PNUD, Décentralisation : note préliminaire République d'Haïti. Projet de modernisation de l'Etat et de la Décentralisation, Port-au-Prince, 2005, 52 p.

CADET Charles L./CONSEIL NATIONAL POUR LA REFORME ADMINISTRATIVE., « Haïti face aux défis de la décentralisation », *Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Port-au-Prince, CNRA, Décembre 2001, 116 p.

CHARTIER ANGELINE/CONSEIL REGIONAL AQUITAINE, Le processus de décentralisation en Haïti. Etude sur l'effectivité de la décentralisation dans le département du Nord d'Haïti, Bordeaux, Région Aquitaine 2009, 51 p.

CITES UNIES France, La coopération décentralisée franco-haïtienne, 2009, 26 p.

CITES UNIES FRANCE, « Organisation de solidarité internationale et collectivités territoriales : comment mieux intervenir ensemble en Haïti au service d'une décentralisation effective ? », *Journée de réflexion*, paris, 1 er Juin 2011, 15 p.

CITES UNIES FRANCE, La coopération décentralisée France-Haïti, 2012, 8p.

COMMISSION EUROPEENNE : Réflexion pour un accompagnement d'Haïti par la CE dans le domaine de la gouvernance et la stabilisation postélectorale, version 2 Août 2006, 23 p.

CONSEIL NATIONAL POUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, *Problématique de la décentralisation et réalité des Collectivités Territoriales*, Unité de décentralisation et des Collectivités Territoriales, Port-au-Prince, 2002., 28 p.

CONSEIL NATIONAL POUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales*, Port-au-Prince, Unité de décentralisation et des Collectivités territoriales, 2002, 92 p.

CONSEIL NATIONAL POUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, *Définitions et statuts des Collectivités Territoriales*, Port-au-Prince, 2002, 13 p.

CONSEIL NATIONAL POUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, Réactions et commentaires autour des avants projets de loi sur les élections communales et les communes, Port-au-Prince 2007, 32 p.

LARVARON Bernard, GAGO Pedro-Luis/EUROPEAN NETWORK OF IMPLEMENTING DEVELOPMENT AGENCIES: « *Rapport de mission des deux experts de l'EUNIDA en charge du MICT et de la décentralisation* », Juin 2007, 38 p.

MC CONELL J.W./GRAP, Chaire de développement local, « *Valorisation des expériences de développement local en Haïti* ». Rapport de recherche présenté à l'ACDI, Septembre 2003, 42 p.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FRANCAIS/MINISTERE DE LA PLANIFICATION ET DE LA COOPERATION EXTERNE, *Document Cadre Partenariat entre la France et Haïti (2008-2012)*, 31 décembre 2007, 36p.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FRANCAIS/REPUBLIQUE D'HAITI, Document cadre de partenariat entre la France et Haïti (2008-2012) : guide de l'action de la coopération française en Haïti pour 5 ans, MAEE, 2008, 29 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALE /CRESFED/GRIEAL Programme cadre de formation des acteurs des collectivités territoriales de bas, Direction des Collectivités Territoriales, Mars 2008, 78 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, Direction d'étude de planification et de suivi (DEPS), Service de la coopération (SC), *Etats des lieux de la coopération décentralisée et du co-développement en Haïti*, Port-au-Prince, juin 2009, 41 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES/UE, Communiqué de presse pour le lancement du programme PINNE, Port-au-Prince, 21 Octobre 2013.

PINAULDT Michel/BANQUE MONDIALE, Mission pour le renforcement de la capacité administrative de l'Etat Haïtien du 7 juillet au 4 décembre 2007 , 2007, 39 p.

PNUD, Synthèse des propositions du CNRA, octobre 2002, 54 p.

PRIMATURE, OFFICE DE MANAGEMENT ET DES RESSOURCES HUMAINES/PNUD, *Programme cadre de reforme de l'Etat. Reforme administrative et décentralisation 2007-2012*. République d'Haïti.2007, 112 p.

PRIMATURE/OFFICE DE MANAGEMENT ET DES RESSOURCES HUMAINES /PNUD, *Programme cadre de reforme de l'Etat. Reforme administrative et décentralisation 2012-2017*, République d'Haïti, 2013, 115 p.

REPUBLIQUE D'HAITI, Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, 2007, 172 p.

REPUBLIQUE D'HAÏTI, Plan d'investissements prioritaires du DSNCRP (2008-2010). Pour réussir le saut qualitatif, Port-au-Prince, MPCE, Mars 2009, 126 p.

ROY Jean-Sébastien/ASSOCIATED IN RURAL DEVELOPMENT, « Du cadre juridique de la décentralisation et des collectivités territoriales en Haïti », *Rapport Préliminaire au projet Transparent and efficient local governance*, ARD, Février 2008, 95 p.

SY Ousmane/COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de mission : une feuille de route pour faire « atterrir » la décentralisation en Haïti*. Haïti, délégation de la commission de l'Union Européenne, Juin 2008, 24 p.

USAID, Lokal +, Termes de références du projet 2013-2018, 25 p.

### **2.3. Madagascar**

ASSOCIATION DES REGIONS MALGACHES, ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, *Compte rendu de la réunion Association des Régions malgaches et Associations des Régions de France*, 25 janvier 2011, Antananarivo, 6 p.

BANQUE MONDIALE, *Madagascar, Decentralization*, Report n°25 793-MAG, PREM 1 Southern Africa, Africa region, 5 novembre 2003, 121 p.

COULON Jacqueline/ SERVICE DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION CULTURELLE FRANCAIS, *Décentralisation à Madagascar Etapes et succession des découpages territoriaux*, Ambassade de France, 2011.

JUTERSONKE Olivier, KARTAS Moncef et Al./UNICEF, *Rapport Peace and Conflict Impact Assesment in Madagascar*, Graduate Institute Genève, Unicef, 2010, 92 p.

LE HOUEROU Philippe/BANQUE MONDIALE, *Décentralisation à Madagascar. Une étude de la Banque Mondiale concernant un pays.*, Washington, Etats-Unis, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque Mondiale, 2004, 103 p.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE /NATIONS UNIES, *Programme conjoint sur la décentralisation et la déconcentration. 2008-2011*, MPRDAT/Nations Unies, 2008.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Compte rendu mission en Région Y*, 19 Avril 2011, Madagascar.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, INSTITUT NATIONAL DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL, *Institut Nationale de la Décentralisation et du Développement Local, Programme 2012*, République de Madagascar, 2012, 19 p.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Compte rendu mission en Région X*, 22 et 23 janvier 2013, Madagascar.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Compte rendu mission en Région Z*, 6 et 8 Mars 2013

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Recueil des lois, décrets et circulaires, relatifs aux élections simultanées pour le renouvellement des membres des conseils et maires des communes. Fascicule IV-Bis, Antananarivo, Imprimerie SRBF, 1995, 335 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Monographie régionale de l'Itasy*, Ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, 2006.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE, FARITANY ANTANANARIVO, REGION ITASY, *Monographie régionale de l'Itasy*, Mars 2006, 117 p.

NOBEL Eddy Martial/MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, *Compétences et sources de financements des CTD malgaches*, DGCT, MINDEC, 2011, 17 p.

PEYRON Christophe/SERVICE DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION CULTURELLE FRANCAIS, Les nouveaux enjeux de la décentralisation à Madagascar. Proposition de positionnement conjoint de la coopération française et des collectivités territoriales françaises. Etudes de capitalisation, Antananarivo, Ambassade de France, 2008, 78 p.

PEYRON Christophe/REGION AQUITAINE, Note d'information : principales limites au développement du partenariat Aquitaine/Itasy, Conseil Région Aquitaine, 2011, 10 p.

PNUD, Programme Cadre de réforme de l'Etat. Modernisation administrative et décentralisation. Haïti, 2007-2012, 126 p.

PNUD, Programme conjoint sur la décentralisation et déconcentration 2008-2011 Madagascar, 2009, 21 p.

RAJAONESY Gabhy/BANQUE MONDIALE, UE, « Economie politique de la décentralisation à Madagascar », in *Actes du colloque sur l'économie politique de la décentralisation, Madagascar economic update*, Octobre 2007, Antananarivo, BM, UE, 2007, pp.21-34.

REGION AQUITAINE, Aquitaine/Itasy...deux régions partenaires, deux collectivités coopérantes, 2011, 17 p.

REGION ITASY, *Plan de développement régional de la région Itasy*, République de Madagascar, Province autonome d'Antananarivo, 2005, 84 p.

REGION ITASY, Annuaire des acteurs du réseau rural en Itasy, Région Itasy, 2010, 43 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, Document de Stratégie pour la réduction de la pauvreté, 2003, 233 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, Lettre de Politique de Décentralisation et Déconcentration (LP2D), 15 décembre 2005, 19 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, Madagascar Action Map : Plan d'action Madagascar 2007-2012, un plan audacieux pour le développement rapide, 2006, 114 p.7

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, Programme de Politique de Décentralisation et Déconcentration (PN2D), 2007, 53 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, Fond de développement Local : réalisations et perspectives. Un instrument financier levier de développement à la base, 2010, 17 p.

SERVICE DE COOPERATION ET ACTION CULTURELLE FRANCAIS/REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, *Décentralisation et coopération décentralisée 2006-2012*, Janvier 2013, 11 p.

SOUTHERNE AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITIE, Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar. Engagement des acteurs politiques malgaches, le 16 septembre 2011, 7p.

TANCHOUX Jacques/MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, INSTITUT NATIONAL DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL, , *Tribune pour l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL)*, Antananarivo, MATD, 2011, 3 p.

### **3. Textes législatifs**

Circulaire du Premier Ministre Français du 26 Mai 1983 sur l'action extérieure des collectivités locales.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, Circulaire du 20 Avril 2001, « Coopération décentralisée », Chapitre II du livre Ier du code général des collectivités territoriales, article L. 1112-1 à L1112-7, 2001.

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

UNION EUROPEENNE, Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 2008, 7p. ([www.charte-coop-gouvernancelocale.eu](http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu))

#### **3.1. Haïti**

Constitution de la République d'Haïti du 29 Mars 1987, 55 p.

Décret-Cadre de la République d'Haïti relatif aux collectivités territoriales, 2006, 31 p.

Décret du 1<sup>er</sup> février 2006, portant Cadre général de la décentralisation, organisation et fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes, 39p.

Décret du 1<sup>er</sup> février 2006 portant organisation et fonctionnement de la section communale, 34 p.

Décret du 1<sup>er</sup> février 2006 portant organisation et fonctionnement de la collectivité Municipale, 49 p.

Décret du 1<sup>er</sup> février 2006 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale, 26p.

Proposition de loi du 20 Janvier 2009, établissant le cadre d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales- Commission intérieur et Collectivités territoriales, Chambre des députés, 36 p.

Loi Constitutionnelle n°96, Juin 2012, portant amendement de la Constitution de 1987, Port-au-Prince, Le Moniteur, Journal Officiel de la République..

### **3.2. Madagascar**

Constitution de la République de Madagascar (troisième République), 1992, 34 p.

Constitution de la République de Madagascar, 2008, 32 p.

Constitution de la République de Madagascar (quatrième République), 2010, 31 p.

Ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités décentralisées

Loi n°93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation, 4p.

Loi N°94-039 du 3 janvier 1995, modifiant et complétant les dispositions de la loi n°93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de politique de la Décentralisation

Loi n°94-007 du 26 avril 1995 définissant les impôts, droits et taxes

Loi n°94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées avec amendements.

Loi n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées

Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées

Loi n°95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

Décret n°94-834 du 11 septembre 1996 complétant certaines dispositions du décret n°96-251 du 27 mars 1996 fixant l'organisation et les attributions du Fokontany et des Arrondissements administratifs, 1 p.

Ordonnance n°92-003 du 26 février 1992 relative au Collectivités décentralisées

Décret n°98-172 du 19 février 1998 modifiant l'article du décret n°97-1257 du 30 octobre 1997 portant création de la structure administrative de base dénommé « Fokontany » et fixant son organisation, 1p.

Loi n°2000-017 du 29 août 2000 relative aux délégués généraux du Gouvernement auprès des Provinces autonomes, 3p.

Loi de finances n°99-032, du 3 février 2000.

Décret n°2004-299 du 3 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany, 4 p.

Loi n°2004-001 du juin 2004, relative aux régions

Décret n°2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relatives aux régions.

Décret N° 2007-720 du 25 juillet 2007 Modifiant l'annexe du décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005 portant création des districts et des arrondissements administratifs.

Décret n°2007-720 du 25 juillet 2007 modifiant l'annexe du décret n°2005-012 du 11 janvier 2005 portant création des districts et des arrondissements administratifs, 5 p.

Arrêté n° 03-813/2010 relatif aux dotations allouées par l'Etat au profit des collectivités territoriales décentralisées.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, Recueil de lois, décrets et circulaires relatifs aux élections simultanées pour le renouvellement des membres des conseils et maires des communes, République de Madagascar, Fascicule IV-Bis, SRBF, 1999, 335 p.

#### **4. Articles de presse nationale**

##### **4.1. Haïti**

ANONYME, « Questionnements sur les dérives et orientations de la nouvelle administration politique », *Alterpresse*, 26 octobre 2011, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article11781#.VGT3lldl68A>

ANONYME, « Haïti-coopération : la France reconnaît les méfaits des politiques néolibérales sur l'agriculture nationale », *Alterpresse*, le 15 avril 2013, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article14408#.VR6W8KMeo3t>

ANONYME, « Haïti, le parc industriel de Caracol : a qui profitera le pari ? », *Alterpresse*, 11 Mars 2013, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article14225#.VGT4QFdl68A>

AMOS Cincir, « Repenser l'administration publique haïtienne pour une bonne gouvernance », *Le Nouvelliste*, 12 octobre 2012, <http://www.lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/109897/Repenser-ladministration-publique-haitienne-pour-une-bonne-gouvernance>

AYITI KALE, Haïti-Développement : le « succès » de la Banque mondiale sape la démocratie », *Alterpresse*, 8 janvier 2013, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article13911#.VR6T5qMeo3s>

CANTAVE Tony, « Haïti-Décentralisation : mise en œuvre difficile, dans Le projet constitutionnel de décentralisation : une co-administration et une co-gestion de la République, Port-au-Prince, GRIEAL », *Alterpresse*, 2006. 10 Novembre 2006, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article5345#.VGS8FFdl68A>

CARLIN Michel, « Pour une administration publique moderne, forte et efficace », *Le Nouvelliste*, 10 avril 2014, <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/129646/Pour-une-administration-publique-moderne-forte-et-efficace>

DJEMS Olivier, Haïti : Impossible de parvenir à la décentralisation sans la participation des sections communales. 10 septembre 2007, *Alterpresse*, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article6386#.VGTfz1dl68A>

FORERO Juan, « Haïti's elite sees business opportunities emerging from reconstruction », *Washington Post*, 15 Février 2010, <http://washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/14AR2010021403322.html>

HAITI BRIEFING, « Déconstruction de la reconstruction de la CIRH. Haïti-Séisme-2 ans : un incroyable fiasco », *Alterpresse*, 11 janvier 2012, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article12189#.VSJVuOGK8i5>

L'ECUYER François, « Décentralisation, collectivités territoriales et participation citoyenne en Haïti », *Alternatives*, 6 Février 2006, <http://www.alternatives.ca/article2479.html>

OLIUS Gary, « Haïti : démocratie à l'haïtienne ou l'exaltation inconsciente de la dictature », *Alterpresse*, 6 juin 2014, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article16554#.VR6YZqMeo3s>

PEAN Leslie, « Le déficit de gouvernance en Haïti », *Alterpresse*, 16 janvier 2014, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article15822#.VR6WdqMeo3s>

PLATE FORME HAITI-SUISSE, « Préoccupation persistantes en Europe sur la remise en cause d'acquis démocratiques fondamentaux en Haïti », *Alterpresse*, 20 novembre 2012, [http://www.alterpresse.org/spip.php?article13708&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=facebook#.VR6XrKMeo3s](http://www.alterpresse.org/spip.php?article13708&utm_source=twitterfeed&utm_medium=facebook#.VR6XrKMeo3s)

PROMUNDIA Medica, *le drame d'Haïti : aide humanitaire... !Qui en bénéficie ?*, 21 novembre 2011, *Alterpresse*, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article11919#.VGT3YFdl68A>

SERAN Vario, « Nou tou konte-Chronique sur Population et développement Haïti-Décentralisation : Sans information, vous ne pouvez diriger », *Alterpresse* 27 Novembre, 2007. <http://www.alterpresse.org/spip.php?article6669#.VGTkgldl68A>

VITAL Raoul, Haïti : « La question de la décentralisation. Relations entre société civile et pouvoirs publics », *Mediaterre*, vendredi 30 juin 2006, <http://www.mediaterre.org/iles/actu,20060701002449,8.html>

## **4.2. Madagascar**

ANONYME, « Madagascar : les collectivités décentralisées sont les plus corrompues », *Afriquinfo*, 10 avril 2012, <http://www.afriquinfos.com/articles/2012/4/10/madagascar-collectivites-decentralisees-sont-plus-corrompues-200278.asp>



ANONYME, « FCRTM, pour une réconciliation de la base », *NewsMada*, le 23 Avril 2013, <http://www.newsmada.com/politiques/14300-fcrtm-pour-une-reconciliation-a-partir-de-la-base#Unyp6eKX Jt>

BEN, « Andry Rajoelina auprès du Pape François : la confusion des genres ? », *Madagascar Tribune*, 3 Mai 2013, <http://www.madagascar-tribune.com/La-confusion-des-genres,18676.html>

BENABDELLA Saïd, « Les réseaux financiers de Marc Ravalomanana », *Africa International*, n°355, juin 2002, pp.12-14.

BIANCO, « Madagascar, Bilan du Bianco », *Madagate*, 30 octobre 2012. <http://www.madagate.com/editorial/communiqué/2728-madagascar-corruption-bilan-du-bianco-au-mois-doctobre-2012.html>

BILL, « Décentralisation : le Ministre de l'Intérieur condamne un coup d'Etat », *Madagascar Tribune*, 17 février 2012, <http://www.madagascar-tribune.com/Le-ministre-de-l-Interieur,17111.html>

MORISSET Jacques, « Pour que la terre tourne...aussi à Madagascar : vers un agenda de relance économique », *Blog World Bank*, 7 décembre 2009, <http://blogs.worldbank.org/africacan/pour-que-la-terre-tourne-aussi-a-madagascar-vers-un-agenda-de-relance-economique>

RAMAMBAZAFY Jeannot, "Madagascar: Pds, qu'est-ce?", *Madagate*, le 6 février 2009, mis à jour le 23 janvier 2011, <http://www.madagate.com/editorial/en-bref/879-madagascar-pds-quest-ce-.html>

RATSIAZO Léa, « Madagascar sombre, le BIANCO reste impuissant », *Madagascar-Tribune*, 5 décembre 2014, <http://www.madagascar-tribune.com/Madagascar-sombre-le-BIANCO-reste,20550.html>

VALIS, « Processus électoral : le tangalamena Patrick Zakariasy dénonce une discrimination de fait », *Madagascar Tribune*, le 7 octobre 2013, <http://www.madagascar-tribune.com/Le-tangalamena-Patrick-Zakariasy,19199.html>

YANN, « La gouvernance à Madagascar connaît la régression la plus importante du continent africain (200-2012) (d'après communiqué de la Fondation Mo Ibrahim) », *Madagascar Tribune*, 16 Octobre 2013, <http://www.madagascar-tribune.com/La-gouvernance-a-Madagascar,19229.html>

## **5. Sites internet ressources (non exhaustif)**

[www.dial.ird.fr/enquêtes-statistiques/enquetes-afrobarometre](http://www.dial.ird.fr/enquêtes-statistiques/enquetes-afrobarometre)  
[www.crid.asso.fr/spip.php?article1](http://www.crid.asso.fr/spip.php?article1)  
<http://www.undp.org/content/undp/fr/home.html>  
<http://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/>  
[www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/)  
<http://www.transparency-france.org/>  
<http://www.mid.gov.mg/>  
[http://www.primature.gov.mg/?page\\_id=79](http://www.primature.gov.mg/?page_id=79)  
<http://www.bianco-mg.org/>  
<http://www.mpce.gouv.ht/>  
<http://alliance-haiti.com/>  
<http://www.collectif-haiti.fr/>  
<http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/decentralisation.asp>  
[www.cites-unies-france.org/](http://www.cites-unies-france.org/)  
<http://europe-international.aquitaine.fr/nos-regions-partenaires/madagascar-itsy/>  
<http://europe-international.aquitaine.fr/nos-regions-partenaires/haiti-communes-du-nord-haiti/>  
<http://www.oecd.org/fr/>  
<http://www.economie.gouv.fr/cedef/aide-publique-au-developpement>  
<http://www.minustah.org/>  
<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=fra>  
<http://www.banquemondiale.org/>  
<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>  
<http://www.iadb.org/fr/banque-interamericaine-de-developpement,2837.html>  
[discours.vie-publique.fr/notices/073000353.html](http://discours.vie-publique.fr/notices/073000353.html)  
[http://www.lehman.cuny.edu/ile.en.ile/paroles/anglade\\_haitiens-monde.html](http://www.lehman.cuny.edu/ile.en.ile/paroles/anglade_haitiens-monde.html)  
<http://www.dial.ird.fr/enquetes-statistiques/enquetes-afrobarometre>





## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Toutes les illustrations ont été conçues et réalisées par l'auteur, sauf mention contraire.

### **1. Les cartes**

Carte 1 - Découpage territorial de la République d'Haïti et localisation des départements d'études .....	55
Carte 2 - Localisation des communes d'étude dans les départements du Nord et du Nord-Est d'Haïti	55
Carte 3 - Régions malgaches et localisation de la région d'étude.....	58
Carte 4 - La Région d'Itasy (Madagascar) .....	58
Carte 5 - Les coopérations décentralisées françaises à Madagascar en 2014 (source SCAC Madagascar 2014) .....	128
Carte 6 - Chefs de régions et maires nommés (PDS) à Madagascar en 2012.....	144
Carte 7 - Communes malgaches connectées au réseau d'eau potable en 2014 ..	205
Carte 8 - La diaspora haïtienne (carte de G. Anglade) .....	326

## **2. Les planches photographiques**

Planche photographique 1 - La Région Itasy .....	147
Planche photographique 2 - État des infrastructures dans le département du Nord d'Haïti (2009) .....	160
Planche photographique 3 - État des infrastructures de l'Itasy, Madagascar (2011/2012) .....	160
Planche photographique 4 - Inégalités des services déconcentrés : exemple des directions régionales du développement rural et de la pêche en Itasy (Miarinarivo, 2013) .....	167
Planche photographique 5 - Institutions régionales de l'Itasy en désaccord : la région et le district (Miarinarivo, 2012) .....	169
Planche photographique 6 - : Le Rova et le palais du Premier Ministre, ancien lieux de pouvoir à Antananarivo (2013) .....	176

## **3. Les encadrés**

Encadré 1 - Le département du Nord d'Haïti .....	56
Encadré 2 - La Région Itasy .....	59
Encadré 3 - Le choix d'une représentation unique du fonctionnement prévu de la décentralisation en Haïti et à Madagascar, d'après les corpus législatifs en vigueur .....	107
Encadré 4 - Echo des jeux en Haïti .....	171
Encadré 5 - Extraits entretiens employés de la Région Itasy (2012) .....	172
Encadré 6 - Regard sur Haïti .....	178
Encadré 7 - Regard sur Haïti .....	186
Encadré 8 - Echo des jeux en Haïti .....	248
Encadré 9 - Méthodologie des représentations des réseaux de pouvoir des acteurs .....	262
Encadré 10 - Portrait du Sénateur (acteur de type B) .....	267
Encadré 11 - Alliance B'/A'/A : exemple de Mr G. en poste au Ministère de la décentralisation : .....	274
Encadré 12 - Echos des jeux en Haïti .....	276

Encadré 13 - Autre échelle, même stratégie : exemple de Marc Ravalomanana, ancien Président de la République de Madagascar.....	280
Encadré 14 - Echo des Jeux en Haïti : .....	281
Encadré 15 - Echo des jeux en Haïti.....	283
Encadré 16 - Portrait du chef de cabinet de la Région Itasy: « Je suis d'une famille de noble, élevé par des roturiers et j'ai joué avec des enfants esclaves ! ». .....	285
Encadré 17 - Echo des jeux en Haïti.....	296
Encadré 18 - Extrait d'entretien avec un maire à propos des notables (Itasy, 2012) 297	
Encadré 19 - Echos des jeux en Haïti.....	313
Encadré 20 - Portrait de Mme Z (acteur de type C) .....	316
Encadré 21 - Exemple d'instrumentalisation de la population « cible » en Haïti.....	328
Encadré 22 - Un creusement des inégalités constaté aussi en Haïti : exemple du projet PRODEP 379	
Encadré 23 - Témoignage de T., ancienne coordinatrice du programme de coopération décentralisée Aquitaine-Itasy, en appui direct à la Région Itasy : .....	390
Encadré 24 - Témoignage d'un assistant technique français engagé en coopération décentralisée 400	
Encadré 25 - Rester dissimulé, une stratégie malgache, du local au global : extrait d'un texte d'Emmanuel Fauroux sur la recherche anthropologique à Madagascar .....	417
Encadré 26 - Cyclicité des crises et des transferts en Haïti .....	427

#### **4. Les frises chronologiques**

Frise chronologique 1 - Cheminement de la décentralisation à Madagascar de 1958 à 2003... freiné par les changements politiques .....	103
Frise chronologique 2 - Cheminement de la décentralisation en Haïti de 1958 à 2003... freiné par les changements politiques.....	104
Frise chronologique 3 - Madagascar - Accélération de la mise en place de la décentralisation et multiplication des appuis de la communauté internationale en faveur de la bonne gouvernance (2004-2015).....	116

Frise chronologique 4 - Haïti - Accélération de la mise en place de la décentralisation et multiplication des appuis de la communauté internationale en faveur de la bonne gouvernance (2004-2015) .....	117
--	-----

## 5. Les schémas

Schéma 1 - Fonctionnement prévu du modèle de décentralisation, selon la législation	108
Schéma 2 - La réalité du « fonctionnement » de la décentralisation en Haïti et à Madagascar	140
Schéma 3 - Les types de relations entre acteurs institutionnels du programme de coopération décentralisée Aquitaine/Itasy .....	170
Schéma 4 - Typologie d'acteurs dans le jeu du développement .....	244
Schéma 5 - Interrelations entre capital social, capital économique et capital spatial	252
Schéma 6 - Exemple du réseau de pouvoir de la coopération décentralisée Aquitaine (acteur de type A) .....	263
Schéma 7 - Exemple du réseau de pouvoir du sénateur Y (acteur de type B) .....	268
Schéma 8 - Exemple du réseau de pouvoir du chef de Région Itasy (acteur de type B')	271
Schéma 9 - Exemple du réseau de pouvoir de Mr G. (acteur de type B') .....	275
Schéma 10 - Exemple du réseau de pouvoir de Mr. J. (acteur type F') .....	287
Schéma 11 - Exemple du réseau de pouvoir de la Princesse E. (acteur de type D)	304
Schéma 12 - Exemple réseau de pouvoir de Mme Z. (acteur type C) .....	318
Schéma 13 - Exemple du réseau de pouvoir du propriétaire d'hôtel en Itasy (acteur de type C')	322
Schéma 14 - Interdépendance d'acteurs dans le jeu du développement .....	333
Schéma 15 - Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle .....	428
Schéma 16 - Cyclicité des transferts de modèles de développement .....	434



## **6. Les tableaux**

Tableau 1 -	Découpage territoriaux et administratifs de Madagascar et Haïti en 2014	109
Tableau 2 -	Tableau récapitulatif des programmes de coopération décentralisée de la Région Aquitaine à Madagascar et Haïti .....	135
Tableau 3 -	Récapitulatif de l'évolution de l'organisation territoriale de Madagascar de l'Indépendance à nos jours .....	185
Tableau 4 -	Résumé des jeux d'acteurs.....	352
Tableau 5 -	Grille d'évaluation du bilan des jeux.....	354
Tableau 6 -	Tableau de résultats des jeux d'acteurs.....	356
Tableau 7 -	Bilan des décalages et paradoxes du transfert de modèle de décentralisation au Sud.....	456

## **7. Autres illustrations**

Figure 1 -	Recettes prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon. ....	153
Figure 2 -	Dépenses prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon. ...	153
Figure 3 -	Part des types de recettes ordinaires prévisionnelles 2008/2009 de la commune de Dondon. ....	155
Figure 4 -	Exemple d'aire de pouvoir supposée et réelle d'acteurs de l'Itasy .....	337
Figure 5 -	Types d'alliances privilégiées par type d'acteur .....	350
Figure 6 -	Taux de capitaux par type d'acteur .....	358
Figure 7 -	Classement des acteurs en fonction de leur capital économique .....	359
Figure 8 -	Classement des acteurs en fonction de leur capital spatial.....	360
Figure 9 -	Classement des acteurs en fonction de leur capital social.....	360
Figure 10 -	Note de l'impact sur le dysfonctionnement du modèle, par type d'acteur et selon leurs relations avec les acteurs du Nord.....	361
Figure 11 -	Influence du capital économique des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle	362

- Figure 12 - Influence du capital spatial des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle 362
- Figure 13 - Influence du capital social des acteurs sur le dysfonctionnement du modèle 363





# TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>6</b>
<b>SIGLES .....</b>	<b>9</b>
<b>PREAMBULE .....</b>	<b>15</b>
<b>_INTRODUCTION GENERALE_.....</b>	<b>25</b>
1.. Des grands paradigmes du développement à la décentralisation et la coopération décentralisée, avatars du développement durable.....	27
1.1. De la fin de la seconde guerre mondiale à l'ère du développement durable : aperçu historique.....	28
1.2. La décentralisation comme modèle de développement.....	32
1.3. La coopération décentralisée comme outil d'appui au modèle de décentralisation.....	34
2.. Pour une remise en cause des fondements des modèles de développement.....	35
2.1. Une approche critique des modèles... ..	35
2.2. ... fondatrice de la problématique générale.....	40
3.. Posture de recherche .....	43
3.1. Une approche systémique.....	43
3.2. Approche actorielle de la géographie.....	44
4.. Le choix des deux terrains : Haïti et Madagascar, en passant par l'Aquitaine.....	46
4.1. De l'Aquitaine à Haïti.....	46
4.2. D'Haïti à Madagascar, en passant par la thèse.....	47
4.3. D'Haïti à Madagascar en passant par la France.....	49
5.. Méthodologie de la recherche .....	50
5.1. Retracer l'historique et la législation de la mise en place de la décentralisation ...	50
5.2. L'approche du terrain haïtien.....	53

5.3. L'approche du terrain malgache.....	56
6.. Apports et limites méthodologiques .....	62
6.1. L'observation.....	62
6.2. Proximité avec le Conseil régional Aquitaine.....	63
6.3. Etre une jeune femme française dans un pays du Sud .....	63
6.4. Problème de la langue et de retranscriptions.....	64
6.5. Élaboration d'outils et limites de l'analyse systémique.....	65
6.6. Obtenir des données fiables dans un pays en développement.....	66
7.. Annonce du plan.....	68
<b>_PARTIE 1_ « LA DECENTRALISATION ÇA N'EXISTE PAS » .....</b>	<b>71</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 1 .....</b>	<b>73</b>
<b>CHAPITRE 1_ LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION COMME MODELE DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>77</b>
Introduction chapitre 1 .....	77
1.. La décentralisation, un nouveau modèle au service de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté .....	78
1.1. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement et le modèle de la bonne gouvernance au service du développement.....	79
1.2. Emergence de la décentralisation comme clé du développement : le poids du modèle français.....	83
1.2.1. Définition, principes et objectifs théoriques du modèle français.....	84
1.2.2. Premices de la décentralisation comme modèle de développement pour les pays du Sud .....	86
1.2.3. L'avènement de la décentralisation comme outil de lutte contre la pauvreté et de développement local .....	87
1.3. Les lignes directrices de l'ONU : la décentralisation pour le développement de services de base .....	90
1.4. La coopération décentralisée nouvel outil d'aide au développement.....	92
1.4.1. Définition et principes généraux .....	92
1.4.2. Un rôle accru donné aux collectivités territoriales françaises comme acteurs du développement.....	96
1.4.3. L'appui institutionnel, source de légitimité.....	97
2.. Transfert et application théorique du modèle de décentralisation à Madagascar et Haïti .....	100
2.1. Principes et objectifs du modèle de la décentralisation dans les législations de Madagascar et d'Haïti.....	100
2.2. Acteurs, financements et modalités de mise en œuvre du modèle de décentralisation à Madagascar et Haïti.....	114
2.2.1. Une multiplication des acteurs, des financements et des projets à partir des années 2000 .....	114
2.2.2. La décentralisation à partir des Documents de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté.....	121
2.3. Des territoires investis par de multiples coopérations décentralisées. L'exemple de la coopération décentralisée de la Région Aquitaine en Haïti et à Madagascar .....	123
Conclusion chapitre 1 .....	136
<b>CHAPITRE 2_ VINGT-CINQ ANS DE DECENTRALISATION ET POURTANT... : LES RAISONS D'UN ECHEC .....</b>	<b>139</b>
Introduction chapitre 2 .....	139
1.. Eléments du dysfonctionnement du modèle théorique de la décentralisation.....	141
1.1. Non respect des textes, pratiques anti-démocratiques et corruption.....	141
1.2. Le problème crucial des ressources.....	150
1.2.1. L'absence d'autonomie financière.....	150

1.2.2.	L'Échec de la fiscalité .....	154
1.2.3.	La faiblesse des ressources humaines .....	156
2..	Des dysfonctionnements sources de conflits d'acteurs institutionnels .....	161
2.1.	Les sources de conflits : vides, flous législatifs et fiscalité.....	161
2.2.	Une déconcentration inachevée .....	165
3..	Le problème de l'ancrage territorial du modèle à Madagascar : quel territoire politique de référence ? .....	173
3.1.	Systèmes de pouvoir et territoires dans la société malgache : fondements ..	174
3.2.	Des découpages à géométrie variable depuis le XVIIIème siècle.....	178
3.2.1.	L'organisation territoriale de l'Imerina durant la période pré-coloniale	178
3.2.2.	La période coloniale .....	180
3.2.3.	De l'indépendance à nos jours .....	182
3.3.	Difficulté d'appropriation des découpages produits par la décentralisation	187
3.3.1.	« Existe-t-il une Nation malgache ? » .....	187
3.3.2.	Le problème ethnique à Madagascar n'existe pas .....	189
3.3.3.	Trouver le bon échelon partenaire, un défi pour la coopération décentralisée .....	190
	Conclusion chapitre 2 .....	193
<b>CHAPITRE 3_ L'ÉCHEC DES FONDEMENTS MEME DU MODELE .....</b>		<b>197</b>
	Introduction chapitre 3 .....	197
1..	La décentralisation ce n'est pas le développement .....	198
1.1.	La décentralisation, ce n'est pas la croissance économique .....	199
1.1.1.	Une économie en berne à Madagascar et en Haïti.....	199
1.1.2.	Le « piège de la gouvernance » .....	201
1.2.	La décentralisation, ce n'est pas la lutte contre la pauvreté.....	202
1.2.1.	Une aggravation des inégalités.....	204
2..	La décentralisation, ce n'est pas la démocratie .....	206
2.1.	L'échec de l'objectif de démocratisation .....	206
2.1.1.	Le faux-semblant de la démocratie.....	206
2.1.2.	Décalage temporel entre l'instauration d'une démocratie et le transfert	209
2.2.	L'échec de la mise en place de la participation citoyenne .....	210
2.2.1.	La participation citoyenne peut-elle exister ? .....	210
2.2.2.	La participation citoyenne : une pratique limitée au Nord comme au Sud	211
3..	La faute à la culture ?.....	213
3.1.	Des différences culturelles invoquées comme frein à l'émergence d'une gouvernance démocratique : exemple de la société <i>merina</i> .....	214
3.1.1.	Le <i>fiahavanana</i> et le <i>fanjakana</i> : des régulateurs de l'organisation sociale persistante .....	214
3.1.2.	L'importance du rôle des anciens, un frein à la participation .....	216
3.1.3.	La « <i>ligne de fracture</i> » entre une tradition orale et culture écrite du modèle	217
3.2.	Une société en mouvement : restructuration des systèmes de valeurs et volonté de démocratie .....	219
3.3.	Des références traditionnelles entre effritement et instrumentalisation .....	222
3.3.1.	Entre deux mondes.....	222
3.3.2.	Risque de repli ou simple transition ? .....	224
	Conclusion chapitre 3 .....	225
<b>CONCLUSION PARTIE 1 .....</b>		<b>229</b>
	L'échec du transfert.....	229
	Des décalages qui interrogent les experts .....	230
	A qui profite la décentralisation ? .....	233

<b>_PARTIE 2_ STRATEGIES D'ACTEURS, APPROPRIATION ET DETOURNEMENT DU MODELE DE DECENTRALISATION .....</b>	<b>235</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 2 .....</b>	<b>237</b>
<b>CHAPITRE 4_ LES ACTEURS EN PRESENCE ET LES RESSORTS DE LEUR ACTION : JEU DE « PLACES » ET DE « PLACEMENTS ».....</b>	<b>243</b>
Introduction de chapitre 4 .....	243
1.. La place des acteurs par rapport au modèle : visibilité et invisibilité .....	244
1.1. Les types d'acteurs en présence .....	244
1.2. Des jeux d'alliances qui échappent au modèle .....	246
1.3. De nouveaux acteurs à la conquête de nouvelles places .....	248
2.. Des stratégies communes à l'ensemble des acteurs.....	250
2.1. Capital social, capital spatial, capital économique : des armes pour jouer le jeu du développement.....	250
2.2. La recherche d'alliés dans un jeu de placement.....	252
2.3. Des acteurs multi-casquettes et mouvants : .....	253
Conclusion du chapitre 4 .....	254
<b>CHAPITRE 5_ DESCRIPTION DES STRATEGIES DES ACTEURS « VISIBLES » .....</b>	<b>257</b>
Introduction chapitre 5 .....	257
1.. Les acteurs du Nord (A, A', A'').....	258
1.1. Profil et stratégie générale.....	258
1.2. Exemple du programme intercommunalité de la Région Aquitaine en Itasy .....	260
2.. Les acteurs du Sud institutionnels (B/B') .....	264
2.1. Profil et stratégie générale.....	264
2.1.1. Le sénateur, grand gagnant du programme de coopération décentralisée .....	265
2.1.2. Exemple du chef de la Région Itasy, en poste pour ses relations et capacités à dialoguer avec les partenaires étrangers (acteur B').....	269
2.2. Alliances pour association de compétences entre acteurs institutionnels.....	276
2.2.1. Exemple : La CCI à la recherche d'appui auprès des partenaires techniques et financiers et d'élites locales (Alliance B'/C'/A).....	277
2.3. Alliances au sein même des institutions (B/B ou B'/B ou B/B').....	281
2.3.1. La CCI : Président et directeur exécutif (B'/B').....	282
2.3.2. Maires/maires adjoints .....	282
2.3.3. Chef de Région Itasy et chef de cabinet : (B'/B) .....	283
3.. Les élites intellectuelles (F'').....	286
Conclusion du chapitre 5 .....	290
<b>CHAPITRE 6_ DESCRIPTION DES STRATEGIES D'ACTEURS INVISIBLES .....</b>	<b>293</b>
Introduction chapitre 6 .....	293
1.. Les chefs traditionnels et religieux (D).....	294
1.1. Profil et stratégie générale.....	294
1.1.1. Exemple d'alliance entre collectivités territoriales et Elites religieuses en Itasy .....	295
1.1.2. De la nécessité des chefs <i>fokontany</i> dans les projets de développement 298	
1.2. Instrumentalisation de la tradition .....	299
1.2.1. L'Exemple de la Fédération des Communautés Royales et Traditionnelles de Madagascar.....	301
1.2.2. Du local au global, la Fédération transcende les échelles.....	302
2.. Les élites dissimulées de première et deuxième génération (C et C') .....	305
2.1. Profil et stratégie générale.....	305
2.2. Les élites « première génération » (C) .....	307



2.2.1. De l'utilité des mariages à Madagascar pour la préservation des capitaux .....	308
2.2.2. Stratégies des grandes familles : exemple de l'association <i>Fianakavimbé</i> pour une mise en réseau de notables de l'Imerina pour conserver droits et devoir .....	310
2.3. De l'usage du modèle « moderne » pour préserver droits et devoirs traditionnels : Mme Z. ....	313
2.4. Les élites seconde génération (C') .....	319
2.4.1. Profil et stratégie générale .....	319
2.4.2. Elites économiques/élites politiques : <i>business</i> et corruption .....	320
3.. Les élites étrangères et la diaspora, les électrons libres (F et F') .....	323
3.1. Les élites étrangères (F') .....	324
3.2. Les membres de la diaspora (F) .....	324
4.. La population, cet acteur oublié (E) .....	327
Conclusion du chapitre 6 .....	330
<b>CONCLUSION PARTIE 2 .....</b>	<b>335</b>
Des acteurs-visibles et invisibles-et des stratégies.....	335
Inégalités entre les acteurs et décalage échelle/réseau de pouvoir .....	336
Complexification des jeux d'acteurs pour une lutte des places .....	337
 <b>PARTIE 3_ CECI N'EST PAS LA DECENTRALISATION... ET POURTANT ELLE TOURNE.....</b>	 <b>341</b>
<b>INTRODUCTION PARTIE 3 .....</b>	<b>343</b>
<b>CHAPITRE 7_ BILAN DES JEUX : ELITES 2, DEVELOPPEURS 1, POPULATION 0 .....</b>	<b>347</b>
Introduction chapitre 7 .....	347
1.. Bilan des stratégies des acteurs du sud et impact sur le dysfonctionnement du modèle de développement .....	348
1.1. Récapitulatif des stratégies d'acteurs du Nord et du Sud .....	348
1.2. Méthodologie du système d'évaluation .....	354
1.3. Analyse et résultats.....	355
1.3.1. Des alliances guidées par les capitaux des acteurs et non par leurs compétences en matière de développement local.....	357
1.3.2. Des élites concentrant le maximum de capitaux.....	357
1.3.3. Paradoxe : Les acteurs entretenant le dysfonctionnement du modèle ne sont pas visibles .....	360
1.3.4. Le capital économique influe sur le dysfonctionnement du modèle .....	362
2.. Un bilan des jeux paradoxal : la décentralisation « <i>ça sert d'abord à faire la guerre</i> » .....	364
2.1. Des luttes intestines entre élites récurrentes dans l'histoire.....	364
2.2. La décentralisation, une nouvelle arme dans la lutte des places .....	369
2.2.1. Un instrument au service des élites.....	369
2.2.2. Un pouvoir qui trouve cependant des limites .....	374
2.2.3. Un transfert de modèle qui maintient les inégalités.....	377
Conclusion chapitre 7 .....	380
<b>CHAPITRE 8_ LE JEU DU « FAUX SEMBLANT » DU SUD...AU NORD : EXEMPLE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE .....</b>	<b>383</b>
Introduction chapitre 8 .....	383
1.. Les limites de la coopération décentralisée : l'appui institutionnel en question.....	384
1.1. Comment appuyer une décentralisation qui n'existe pas ?.....	384
1.2. La coopération décentralisée au cœur de la réalité des jeux d'acteurs du Sud ...	387

1.3. La fin de la coopération décentralisée et le début de l'action des collectivités territoriales à l'international.....	390
2..Manœuvrer pour perdurer .....	392
2.1. Impact des orientations internationales sur la coopération décentralisée....	392
2.2. La coopération décentralisée coïncée entre deux mondes .....	394
2.2.1. Stratégies déployées avec les acteurs du Nord.....	394
2.2.2. Stratégies déployées avec les acteurs du Sud.....	396
3..Exemple des stratégies de la coopération décentralisée de l'Aquitaine en Itasy.....	398
3.1. Jeu de placements en Région Itasy en période de crise .....	398
3.2. Stratégie et intérêts de l'intercommunalité pour la Région Aquitaine.....	401
Conclusion chapitre 8.....	403
<b>CHAPITRE 9_ LE TRANSFERT DU MODELE DE LA DECENTRALISATION : UN SYSTEME COMPLEXE</b>	
<b>PARADOXAL.....</b>	<b>407</b>
Introduction chapitre 9 .....	407
1..Un jeu de places en équilibre entretenant le maintien du transfert d'un modèle dysfonctionnel.....	409
1.1. Un jeu de places empêchant toute remise question du transfert de modèle. ....	409
1.1.1. Intérêt du maintien du modèle pour les financeurs .....	409
1.1.2. Les experts de la communauté internationale et leur rôle dans le maintien de l'hégémonie du modèle .....	411
1.1.3. L'impuissance des acteurs de la coopération : exemple de la coopération décentralisée .....	414
1.1.4. Absence de volonté des élites du Sud pour l'arrêt du transfert.....	415
1.2. Des acteurs en interdépendance permettant le maintien du système du transfert.....	418
1.2.1. Interdépendance au sein des sous-systèmes Nord et Sud .....	418
1.2.2. Nécessité du modèle dans les jeux de places et interdépendance Nord/Sud .....	420
2..Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle .....	422
2.1. Cyclicité des transferts de modèle.....	422
2.1.1. Un transfert de modèle créateur d'instabilité chronique au Sud... ..	422
2.1.2. ... nécessitant le transfert de modèle : rétroaction Sud/Nord.....	426
2.2. Conséquences paradoxales de la cyclicité des transferts de modèles .....	430
2.2.1. Maintien et renforcement de la dépendance Sud/Nord .....	430
2.2.2. Un système complexe paradoxal vicieux pour les uns, vertueux pour les autres .....	430
2.2.3. Complexification du système : augmentation de l'acculturation et de l'adaptabilité.....	431
Conclusion chapitre 9.....	435
<b>CONCLUSION PARTIE 3 .....</b>	<b>437</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>441</b>
1.. La décentralisation, un modèle dysfonctionnel réapproprié .....	443
1.1. L'échec du modèle .....	443
1.2. Instrumentalisation du modèle : exemple du débat unitaristes/fédéralistes à Madagascar .....	444
2..La décentralisation au prisme d'un jeu de places .....	446
2.1. Evolution du jeu de places .....	446
2.2. Les acteurs .....	447
2.3. Résultats des jeux .....	448
2.4. Faux-semblant, vision à court-terme et individualisme.....	449
3.. Le transfert de modèle, un système complexe paradoxal.....	450
3.1. Le jeu du développement du Nord au Sud .....	450
3.2. Le cercle vicieux de l'aide par transfert de modèle .....	452

3.3. Cyclicité des transferts .....	453
4.. Que faire ? .....	457
4.1. L'analyse des jeux d'acteurs comme clé ? .....	457
4.2. Faut-il aider les élites ? .....	459
4.3. Faut-il aider directement les populations ?...ou alors faut-il stopper l'aide au développement ? .....	461
5.. L'échec est dans l'approche .....	462
5.1. L'universalité des modèles en question .....	462
5.2. Un ou des modèles ? .....	466
5.3. Faut-il et peut-on changer de regard ? .....	467
<b>POSTFACE .....</b>	<b>473</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>477</b>
<b>ANNEXE 1 : LES CHANGEMENTS QUE PEUT APPORTER LA NOUVELLE CONSTITUTION MALGACHE ..</b>	<b>478</b>
<b>ANNEXE 2 : PRÉSENTATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DU SERVICE DE COOPERATION DU CONSEIL REGIONAL AQUITAINE .....</b>	<b>480</b>
<b>ANNEXE 3 : DECENTRALISATION DES CONFLITS D'ACTEURS INSTITUTIONNELS : EXEMPLE AUTOUR DU PROGRAMME DE COOPERATION DECENTRALISEE DE LA REGION AQUITAINE EN ITASY .....</b>	<b>482</b>
Rappel du dispositif du programme aquitain à Madagascar .....	482
Description des relations conflictuelles entre acteurs institutionnels .....	483
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>491</b>
1.. Ressources bibliographiques.....	491
2.. Rapports d'experts nationaux ou de la communauté internationale.....	506
2.1. Généralités.....	506
2.2. Haïti .....	509
2.3. Madagascar.....	511
3.. Textes législatifs.....	513
3.1. Haïti .....	513
3.2. Madagascar.....	514
4.. Articles de presse nationale .....	515
4.1. Haïti .....	515
4.2. Madagascar.....	516
5.. Sites internet ressources (non exhaustif).....	518
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>521</b>
1.. Les cartes.....	521
2.. Les planches photographiques .....	522
3.. Les encadrés .....	522
4.. Les frises chronologiques.....	523
5.. Les schémas .....	524
6.. Les tableaux .....	525
7.. Autres illustrations .....	525
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>529</b>